ILLEGAL IMMIGRANTS

ISSUES PAPER

FEBRUARY 15, 1983

Additional copies may be obtained at:

P.O. Box 2090, Station "B"
Hull, Québec
J8X 3Z2

ILLEGAL IMMIGRANTS
ISSUES PAPER

THIS IS A DISCUSSION PAPER ISSUED BY
W.G. ROBINSON, SPECIAL ADVISOR TO
THE MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION

February 15, 1983

TABLE OF CONTENTS

		Page
	INTRODUCTION	1
I	THE SCOPE OF THE PROBLEM	4
II	EXCEPTIONAL TREATMENT OF ILLEGAL IMMIGRANTS PRESENTLY IN CANADA	
	1. Introduction	11
	2. General Amnesty	12
	3. A Conditional Settlement Program	15
	4. Other Broad Forms of Exceptional Treatment	18
	5. "Case-By-Case" Discretion	19
III	BORDER CONTROL	
	1. Introduction	24
	2. Primary Inspection	25
	3. Exit Controls	26
	4. Electronic Systems	29

Page

IV ENFORCEMENT WITHIN CANADA

1. Proactive Enforcement 31

2. Law Enforcement Agencies 34

3. Fingerprinting 35

4. Prosecution of Employers 36

5. The Social Insurance Number 39

V EXTENDED VISITOR VISA REQUIREMENTS

1. Introduction 41

2. Existing Policy 41

3. Extension to Problem Areas 42

4. Sponsored Visitors 43

VI CONCLUSION 45

INTRODUCTION

In December of 1982, the Canada Employment and Immigration Advisory Council published a Report to its Minister, the Honourable Lloyd Axworthy, entitled "Illegal Immigrants". The Report contained a series of recommendations involving significant policy considerations and was the immediate object of widespread public reaction.

Although the Council had held private discussions with a variety of groups across Canada and in the United States, the initial public response indicated to Mr. Axworthy the clear need for wider public discussion before a final position is adopted. On December 21, 1982, he announced my appointment as a special advisor to co-ordinate further dialogue and analysis. In his words: "The sensitive issues raised by the Council's report warrant the broadest possible study and public consultation ...". At the same time, Mr. Axworthy emphasized that the Immigration Act and Regulations now in place continue to be the only basis on which people may enter or remain in Canada. "The qualified form of amnesty recommended by the Advisory Council is not government policy".

The Council's Report has already generated a number of responses, some of which have been quite perceptive and valuable. However, there are some limitations to that Report's value as a consultative document. There are issues which may warrant greater emphasis and exploration such as the possibility of extending the visa requirement where warranted by an unacceptably high ratio of removals to visitors or of improving the

existing procedures for landing persons in Canada without status on compassionate and humanitarian grounds. Moreover, the basic assumption of the Council's Report has been challenged with considerable force. That is the very premise that there is, indeed, a large mass of illegal immigrants in Canada (estimated by the Council at some 200,000 persons). There is serious reason to question whether the true figure is anywhere near that number.

This "Issues Paper" attempts to highlight some of these considerations and take issue with some of the Council's conclusions with a view to attracting a rational public response which can form a serious contribution to policy-making. For example, it is hoped that those who have little sympathy for "amnesty" and favour strict enforcement will also consider the plight of children of illegal immigrants who may be attending school and who may know no country other than Canada as their home. At the same time, it is hoped that those who favour a general amnesty to illegal immigrants in Canada will also address the consequent discrimination and unfairness in relation to those who have patiently pursued legitimate channels. Amongst the letters which Mr. Axworthy has received, there have been some, understandably, negative reactions to amnesty from Canadian citizens whose relatives have not qualified for landing in Canada under our law but who have accepted their fate without any thought of entering or remaining in Canada illegally. Such views cannot be ignored. Whatever policy changes are ultimately adopted in this area, they will prove to be successful only if they are backed by a strong measure of public support.

Your comments and suggestions should be sent to:

W.G. Robinson
Special Advisor to the
Minister of Employment and Immigration
P.O. Box 2090, Station "B"
Hull, Quebec
J8X 3Z2

I will also be meeting personally with a number of organizations and agencies to the extent which time permits. Since the Minister has asked for my report by early April, all submissions should be sent prior to April 1st.

February 15, 1983

W.G. Robinson

Special Advisor

I THE SCOPE OF THE PROBLEM

1. (a) There is no question that there are a number of illegal immigrants in Canada and have been almost since the time that immigration controls were imposed. Indeed, the amnesty program of 1973 (Project 97) turned up a number of cases such as that of the Swede who had jumped ship in 1907 and who had since become the father and grandfather of Canadian citizens!

With some 40 million visitors entering Canada annually, it is doubtful that our citizens would accept the Draconian laws and practices, normally associated with a police-state, which would be necessary to eliminate almost completely the presence of illegal immigrants in Canada.

At the same time, a "tolerable limit" must not be exceeded or the integrity of the entire system of immigration controls would be jeopardized. To be effective, laws and procedures must receive general public acceptance and respect. The broad challenge, then, is to find a balance between effective controls upon entry together with enforcement of sanctions against those who are in breach of the rules, on the one hand, and, on the other hand, a set of rules, procedures and practices which are acceptable to Canadians in terms of infringment upon their freedom, convenience and tax dollars.

(b) In this area of law enforcement, there is another important feature which comes into play. By its very nature, the application of immigration laws creates situations which demand that the strict application of the law be tempered with discretion based upon compassionate and humanitarian grounds. Few Canadians would suggest that the Swede who had been in Canada for sixty-five years should have been deported when he revealed his origins in 1973. Discretion plays a significant role even in the operation of our criminal laws. The difficulty is to find the appropriate criteria and mechanisms for drawing the line between the clear case for discretion and the need for deterrence against the flagrant attempt to circumvent or abuse our laws.

2. (a) In determining what further response should be given to the problem of illegal immigrants in Canada, it is important to have some clear sense of the scope of that problem. Unfortunately, the Report of the Canada Employment and Immigration Advisory Council provides little assistance in this respect. It could only say:

> In quantitative terms, it is difficult to be accurate. The Council explored a number of ways in which the volume of illegal immigrants could be estimated. Upon close scrutiny, all of these, however, proved to be highly unreliable because of a lack of precise data. The estimates given to the Council during its interviews across the country seemed to indicate that the number 200,000 quoted in the past is not unreasonable and may be even lower than the actual number.

Nevertheless, apparently upon this foundation, the Council concluded that illegal immigrants in Canada constitute a significant problem.

(b) The estimate of 200,000 illegal immigrants must be called into serious question. The figure is identical to that which the Minister responsible for Immigration adopted in 1973 as the maximum number expected to come forward under the general amnesty program known as Project 97.

However, the figure was not accurate then and there are many reasons to believe that the numbers today are far lower than they were in 1973:

i) In fact, the amnesty of 1973 produced only some 15,000 to 18,000 illegal immigrants. That relatively low figure was generated under broad and generous criteria which received wide and sustained publicity from a favourable press and other media. The program and its administration have been acclaimed by analysts abroad. It could be reasonably assumed, therefore, that a large percentage of those illegals within the country would have come forward. Moreover, the amnesty was proclaimed at a time when the backlog of illegal immigrants must have been at a peak. (The experiment to permit landings in Canada had not succeeded and visitors were openly allowing their status to expire knowing that the backlog of cases before the Immigration Appeal Board would ensure that they could remain for years, by which time their appeals stood a good chance of succeeding on compassionate and humanitarian grounds.)

ii) In contrast, the current number of illegal immigrants in Canada must have largely accumulated only since 1973. Not only were

the 15,000 to 18,000 "illegals" accepted but, in view of these low numbers, Project 97 was expanded to permit the landing of some additional 30,000 persons who were lawfully in Canada or who were dependants abroad. Is it conceivable that after this recent effort at "wiping the slate clean", an additional 200,000 "illegals" could have accumulated since 1973?

iii) It should also be expected that elimination of the opportunity for visitors to apply for landing in Canada would reduce "overstays" compared to 1973. Also, the visa requirement for visitors has been extended to a greater number of countries since 1973, providing much more effective screening abroad.

iv) In the current economic times, detection of illegals has probably become easier rather than more difficult. It is at least as hard for an illegal immigrant to obtain and retain employment and the number of informers has been increasing.

v) In view of the tendency of illegal immigrants to cluster in Canada's few large urban centres, the number of 200,000 should be reflected by as many as 75,000, or more, in a city like Toronto alone. Since they also tend to be found in a limited number of occupations, this figure should represent a highly visible "bulge" in the work force. However, there is little evidence that this has occurred.

(c) The Council observed that the difficulty in finding an accurate estimate was, in itself, an indication of lack of control on the

part of Employment and Immigration Canada. Further efforts are now being made by Immigration officials to obtain some estimate of the numbers which may be involved as well as to develop "profiles" of the more common patterns of illegality. We would welcome any information which might assist in formulating a better assessment. For example, legal aid clinics, ethnic benevolent associations and other bodies might provide us with estimates of the number of inquiries which they receive over a period of time and even anecdotal accounts of typical situations. Comments and suggestions in relation to the assessment of numbers will be particularly welcome. The difficulty and impossibility of obtaining an accurate estimate is obvious since it involves an attempt to count the unknown. Once they are known, they are subjected to enforcement procedures and no longer part of the problem. Nevertheless, a more reliable estimate should be possible to obtain.

3. The Council expressed even greater concern about perceived indications that illegal immigration could significantly increase in future and made special reference to the United States:

> Overwhelmed by illegal immigration with estimates for illegal immigrants ranging up to 10 million, the United States has been forced to make it a major political issue. Legislation is currently being introduced to tighten U.S. borders significantly. This will have a ripple effect on Canada since it will likely inherit the overflow of illegals unable to enter the United States.

The legislation in question, which also provided for an amnesty to illegal aliens, has since been rejected by Congress. Moreover, there

are significant differences in the nature and extent of the illegal immigration problems faced by our two countries. By far the largest number of illegal aliens in the United States are Mexicans entering across the two thousand mile long land border between the two countries. There is little reason to anticipate an "overflow" problem in Canada from that source. On the contrary, current estimates suggest a six to one ratio in attempts to smuggle aliens in the opposite direction, i.e. from Canada to the United States. Other factors cited by the Council as indicating cause for future concern are the continued deterioration of the situation in the Third World and the sheer determination of Canadian residents to bring in friends and relatives "by whatever means they can find". These observations are, of course, rather impressionistic and it is difficult to assess their significance.

4. The Council refers to three reasons "resulting from weaknesses in the system" why persons become illegal immigrants in Canada. These are each addressed in turn.

a) Misinformation as to the accessibility of Canada and the opportunities available here, often generated by unscrupulous consultants: This issue was addressed in a Discussion Paper which was issued by Mr. Axworthy in April, 1981, entitled, "The Exploitation of Potential Immigrants by Unscrupulous Consultants". A number of steps were taken at the time and continued attention is being given to the problem but, as the paper suggested, there are

serious legal and practical limitations upon further federal initiatives in this direction.

b) Frustrating delays in receiving and processing applications: The conclusion is drawn that many discouraged applicants simply come to Canada as visitors and over-stay. However, is it likely that many potential immigrants will jeopardize their chances for obtaining legal status in Canada because they are unwilling to attend normal processing procedures, even where these are time consuming? Is it not more likely that illegal entry would follow the exhaustion of legal channels or occur when the chances of successfully qualifying are negligible? While continued improvement in processing times is desirable, and improvements are being made in this area, a correlation with illegal entry may be questionable.

c) Lack of both law enforcement and controls at the border: These matters are dealt with under Parts III and IV of this Paper.

II EXCEPTIONAL TREATMENT OF ILLEGAL IMMIGRANTS PRESENTLY IN CANADA

1. Introduction

(a) The general heading of this Part is used to encompass those situations which demand that the strict application of the law be tempered with discretion, where warranted by compassionate and humanitarian considerations. What policies and practices will best achieve the optimum balance between effective enforcement and undue harshness to individuals?

(b) The Council took the position that:

> ... legalization appears to be the only practical and humane approach to dealing with bona fide (i.e. non-criminal) illegal immigrants currently in Canada.

Although the literal and accepted meaning of the term, "bona fide", is "in good faith" and "without dishonesty, fraud or deceit", the Council appears to define "bona fide" illegal immigrants much more broadly. Thus, a visitor who over-stayed a visit or worked illegally in deliberate contravention of our laws would be considered to be bona fide provided only that there is no criminal record. The Council's general assertion is also subject to critical discussion. Is "legalization" the only practical and humane approach? For the visitor who has deliberately over-stayed for only one year, simply in order to obtain a better (albeit illegal) job than is available in the home country, do "humane"

considerations come into play at all? Is not removal from Canada as "practical" an approach as "legalization"?

(c) The exercise of discretionary powers has always played an important part in the administration of our immigration laws. In recent years, it has been used in special situations to exempt persons legally in Canada from the universal requirement of applying for landing from abroad. It has been exercised, as well, in limited circumstances, to grant landing to persons illegally in Canada. The various options and practices are canvassed below.

2. General Amnesty

(a) The Council stated that it was:

> ... reluctant to recommend a blanket, unconditional amnesty similar to those attempted in the past. The Council estimates that this approach only perpetuates the problem and encourages aliens to enter the country illegally in the hope that a new amnesty will soon be declared.

Nevertheless, there are at least some pockets of support for a general amnesty in Canada.

(b) Any discussion of a possible general amnesty in Canada at this time must be framed in the context of the amnesty of 1973. "Project 97" was generally regarded as a highly successful operation, and, in large part, that was attributable to broad public support reflected in an unusually high degree of co-operation on the part of all political parties. This is attributable to a variety of factors which existed at the time, including the following:

i) The entry of immigrants was, simply, "out of control". The decision, in 1967, to permit visitors to apply for landing within Canada and, if denied, to invoke broad grounds of appeal, led to a breakdown of the system. The backlog before the Immigration Appeal Board was hopeless, with delays of years, which allowed appellants to accumulate compassionate and humanitarian grounds as jobs and residences were established, children were born and other roots were grown. Visitors were arriving by the thousands in order to take advantage of the situation. In short, there was a crisis.

ii) The response to the crisis was to make a major change in the law. But it was necessary to provide for those who had already come to Canada in reliance upon the old law. In the words of the Minister of Immigration at the time, the law had to be changed "... but I think decency demands that it be done fairly."

iii) It was also emphasized and clearly understood that the amnesty was unique. It would not be repeated. Again, in the words of the Minister:

> This is a wide-open invitation to those who have lived in Canada since 30 November, 1972 to come forward and apply for adjustment of their status. <u>But it is also a last chance</u>... In plain language, Mr. Speaker, the choice facing all those eligible for adjustment of status is this: either to come forward... or to remain underground for the rest of their lives in Canada running the constant risk of detection or deportation.

(c) In the present context, it is, at least, questionable whether the circumstances are such that a general amnesty would gain any

significant level of public support. There is no visible crisis and there are no major changes contemplated in "the rules of the game".

(d) Consideration must also be given to the effect which a general amnesty has upon the "selection" process in relation to immigrants. Priorities are set not by family ties in Canada or by the ability to adapt successfully to life in Canada, but by mere illegal presence in the country. The criteria for immigration which are established by our laws become less significant. Moreover, there is a "ripple" effect. Once illegal immigrants are granted entry, they then have the right to sponsor relatives for entry as well. Indeed, some observers feel that the amnesty of 1973 was largely responsible for current processing line-ups abroad as all those landed in relation to Project 97 soon took steps to bring over relatives.

(e) The "discriminatory effect" must be taken into account. If "illegal" immigrants are granted landing should not those visitors who are in Canada legally be treated at least as well? The amnesty of 1973 took such an approach. What of those who are waiting patiently in line abroad while their applications are being processed according to established procedures? There is a need to consider fairness to those who "play by the rules". What of those who have applied abroad unsuccessfully? Would another amnesty not encourage them to attempt to enter illegally?

(f) Indeed, the general integrity and credibility of our immigration process could be put into serious question. Experience has shown that an amnesty tends to generate pressures for additional amnesties and to create expectations for the future. Mere rumours of amnesty may trigger the movement of thousands of would-be illegal immigrants to enter Canada. If Canada were to grant another general amnesty and to say, again, that this would be the last one, would anyone believe us?

3. A Conditional Settlement Program

(a) The Council rejected a "blanket, unconditional amnesty" in favour of a "Conditional Settlement Program":

> ... whereby persons in Canada without legal status on or before July 1, 1982 be granted temporary resident status for a probationary period of six years before the granting of landed immigrant status. These persons would have to come forward voluntarily and meet certain basic criteria (e.g., no criminal record).

The rationale for this proposal appears to be that those in the country illegally are best dealt with through legalization but that the process of legalization

> ... must be sufficiently arduous to ensure that there is no question in anyone's mind that those participating in the program have broken the law and must suffer some sort of penalty before being accepted as permanent residents in Canada.

The obvious question which must be asked is: How does this proposal really differ from a general amnesty of the kind discussed under the previous heading?

(b) The only significant difference appears to be that those who are granted amnesty under this program would be "on probation" for a six year period. The only criteria suggested for eligibility are that the applicant come forward voluntarily, not have a criminal record and be in Canada without legal status prior to a certain date. These were the essential criteria for the amnesty of 1973 so that, apart from the six-year probation period, (discussed below), all of the above comments in relation to a general amnesty are equally applicable to the Council's proposal. Of course, under the proposal, eligibility might be further restricted by imposing additional criteria beyond the absence of a criminal record. However, the dilemma would be that if the criteria become more restrictive, fewer illegals will become "legalized".

(c) The six year probationary period, with certain conditions applying to those under probation, creates significant difficulties:

i) Some would consider it to be vindictive in punishing all those who come forward regardless of the merits of particular cases related to humanitarian and compassionate grounds. This period even exceeds the period of time prescribed in the Act (a maximum of five years) for assessing the rehabilitation of a person who has been convicted of a criminal offence.

ii) The resource implications and administrative problems of keeping track of large numbers and monitoring compliance with conditions over a six year period are significant.

iii) Would all breaches result in removal? When would family members of probationers be permitted to enter Canada? It would be difficult to contemplate removing a probationer after up to six years of authorized residence in Canada during which some children may have been born here and others may have attended up to six grades of schooling.

iv) Moreover, with such a lengthy probationary period, would many illegals come forward?

(d) Assuming that the Council's proposal is a form of general amnesty, are there circumstances to justify its adoption? Certainly there is no crisis of the proportions evident in 1973. The extent of the problem, of course, depends to a large extent upon the Council's figure of 200,000. Nor is there contemplated any "changing of the rules" as occurred in 1973. One significant change in the eyes of the Council, however, would be a major change in controls and enforcement. Whether or not significant changes are possible within tolerable levels of cost and imposition upon the freedom and convenience of Canadian citizens is raised in Parts III and IV.

4. Other Broad Forms of Exceptional Treatment

(a) Our immigration laws and procedures contain sufficient flexibility to respond to special situations in addition to our general reception of refugees abroad. For example, from time to time, Canada adopts temporary humanitarian programs to assist those who seek residence in Canada during a period of conflict or turmoil in their homeland. Such programs are flexible and may provide not only temporary refuge but also a relaxation of the rules for landing. The Minister has used them in such varied situations as the recent earthquake in Italy, the strife in Lebanon and El Salvador and the repression in Poland.

(b) Persons who are in Canada, whether legally or illegally, may apply for status as Convention Refugees. Our laws establish a special process to determine whether the applicant is outside of his or her country because of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, etc. If the applicant is successful, permanent resident status will normally be granted.

(c) Limited amnesties have been granted in the past to specific groups because of exceptional circumstances applicable to them. The most recent example involved the landing of a limited number of Haiitians in 1981.

(d) Special programs have been developed from time to time to permit landing within Canada for certain groups upon certain conditions

being met. Mr. Axworthy recently provided such an opportunity for domestic workers in Canada on temporary employment authorizations.

(e) These approaches are mentioned to illustrate the flexibility permitted under our existing rules. They demonstrate that we are able to respond in a broad way to those who may be driven from their homelands or who may find themselves in Canada in circumstances warranting special consideration.

5. "Case by Case" Discretion

(a) The Immigration Guidelines provide that a discretion may be exercised by an officer to recommend landing in Canada on the basis of compassionate or humanitarian considerations. The relevant Guideline in relation to illegal immigrants is I.39, 3.(c):

> iv) Examples of cases which may also merit a recommendation for landing in Canada are:
>
> b) Persons who may have entered illegally or who have been without status since their legal entry, who have demonstrated as a result of their successful establishment that they warrant special consideration and who have come to the Commission's attention voluntarily. An individual's length of residence in Canada might well be taken into consideration when determining whether or not to deal with such an application.

It is also stated in 2.(a) that:

> ... these guidelines are not intended as hard and fast rules. They will not answer all eventualities, nor can they be framed to do so. Officers are expected to consider carefully all aspects of cases, use their best judgment, and make the appropriate recommendations.

This sort of case-by-case assessment has considerable advantages. It permits each case to be considered on its merits without exciting the expectations of persons who might be tempted to come to Canada in order to benefit from an amnesty program.

(b) However, in practice, there have been relatively few volunteers coming forward to request landing on this basis. If "legalization" is, indeed, a desirable goal with respect to illegal immigrants in Canada, at least in some circumstances, perhaps those circumstances should be more precisely defined and efforts should be made to have more cases considered in this way.

(c) More precise guidelines might, in themselves, encourage more illegal immigrants to come forward. An illegal immigrant would, at least, be in a position to make some estimate of the chances for success before risking disclosure of unlawful status. Some factors which might be included for consideration in the guideline are:

i) A specified period of residence in Canada, after which landing would be more likely. What should such a period be? Five years? Ten years? Should the period be long enough that few potential immigrants would be tempted to remain in Canada illegally with a view to "waiting it out"?

ii) The circumstances in which illegal status occurred. For example, a visitor who came to visit a sick relative and stayed on to provide care during a prolonged illness might be

treated more favourably than an individual who simply remained in Canada for better employment opportunities.

iii) The consequences to others such as children born or receiving a certain number of years of schooling here. The situation of employers or employees of the illegal immigrant or others who would be affected by the person's removal might also be considered.

iv) Contribution to the community. Positive involvement in helping others might reflect the potential for good citizenship although, of course, illegal immigrants may be reluctant to participate too readily in visible activities.

v) Co-operation with Immigration and law enforcement officials. Providing information leading to the prosecution of "traffickers" in illegal immigrants and employers who knowingly employ them should be a very positive factor to consider in weighing a request for landing.

(d) Alternative "delivery" mechanisms might also be considered to encourage illegal immigrants to come forward. Perhaps they should be permitted to apply anonymously through an agent. A favourable decision might be given subject to verification of the facts and the absence of other relevant facts which would change the decision. Another approach, described by an analyst of amnesty programs in a number of countries, was adopted by the Netherlands in its amnesty of 1975:

> This was a no-loss provision; if you were eligible, you got your papers; if not, the Government of the Netherlands destroyed your application and forgot that you asked (North. 1979).

Prospective decisions based on information provided by third parties were provided under Project 97. Applicants were also permitted, anonymously, to describe their situation directly to immigration officials.

(e) In order to encourage illegal immigrants to come forward, it would be desirable to offer some advantage to those who are unsuccessful but who had come forward voluntarily over those who are detected through regular enforcement. For example, the former might be permitted immediately to apply for landing from abroad or to return to Canada as a visitor while the latter might be precluded from either without special permission from the Minister.

(f) Illegal immigrants may be dissuaded from coming forward voluntarily for discretionary landing because of the knowledge that the discretion will be exercised by enforcement officials. Would some other decision-maker be more appropriate? Adjudicators? The Immigration Appeal Board? A special advisory body to the Minister?

(g) Consideration might also be given to whether those who come forward voluntarily should still be prosecuted. A breach of the law has

occurred and the subsequent co-operation of the offender might be more a matter to consider in relation to sentence. On the other hand, there may be little need to burden the courts with prosecutions where only nominal penalties might be expected.

III BORDER CONTROL

1. Introduction

a) A recent study of deportable aliens in the Toronto District revealed the following (all figures are approximate):

- 77% were between the ages of 20 and 35;
- 77% were single;
- 5% had children in Canada;
- 95% entered the country legally;
- 88% were granted stays of three months or less upon arrival;
- 83% arrived by air;
- Apart from the U.S.A., the top three nations of origin were Jamaica (28%), Guyana (16%) and Portugal (8%);
- 66% were employed (mostly in maintenance, janitorial and domestic work, hotels, restaurants, manufacturing and industry).

These figures are, at least, consistent with the view that most illegal immigrants in Canada are young, single men and women who enter lawfully as visitors but over-stay to take advantage of better economic opportunities than are available in their home countries.

Existing procedures at ports of entry require persons entering Canada to report to a "primary inspection line" (PIL). They are then examined briefly (an average of 20 to 30 seconds) by a customs officer. If any immigration problems are suspected, the person concerned will be referred for secondary inspection by an

immigration officer where a more detailed examination may occur. There is no system of inspection upon departure from Canada (nor is there from the United States).

b) This system was designed mainly as a "facilitation" mechanism to reduce the inconvenience which would otherwise be created if each person entering Canada were required to submit to the more detailed examination by immigration officers. Even a slight increase in processing time for each entrant can result in serious inconvenience to all legitimate travellers, including many Canadian citizens. Passenger traffic flow at airports can also create serious problems if not carefully managed. Entrants also tend to arrive in clusters as large airplanes unload in peak periods. Delay and inconvenience in processing may also have negative implications for the tourist industry, which is of considerable importance to our economy.

2. Primary Inspection

a) The Council recommended that immigration considerations receive greater emphasis at the primary inspection line through better training of customs officers in immigration matters or by having customs officers accompanied by immigration officers. The inadequacy of Immigration training for customs officers recently has been recognized. The latest Auditor-General's Report referred to errors and inadequacies on the part of customs officers in conducting primary examinations. Steps are now being taken to

provide better training and to consider alternative procedures.

b) However, to have both a customs officer and an immigration officer conduct the primary inspection could be expected, roughly, to double the cost and double the delay. When considering entry controls, the earlier figures should be kept in mind that 95% of those who were found to be in Canada illegally had, in fact, entered by lawful means, mostly as visitors who were authorized to remain for up to three months, but who over-stayed. It should also be remembered that Canada receives over forty million visitors (eighty-five million entrants when Canadians are considered) each year so that any changes in the procedure for dealing with each individual will have significant "macro" implications.

3. Exit Controls

a) If, indeed, the vast majority of illegal immigrants in Canada do not enter illegally but come as lawful visitors who then over-stay, is there not some way of keeping track of visitors who are in Canada and to ensure that they do leave when their lawful visits have expired? Of course, knowing that a visitor has over-stayed is not a complete answer. The person still must be located and removed. However, we would have a better idea of the number of illegal immigrants in Canada at any time and enforcement should be enhanced by knowing the identity of many of these.

b) Prior to 1970, all visitors to Canada except U.S. nationals were required to complete a record of entry form. Upon departure, they were required to turn in their copy of this form to immigration officials. The system proved to be ineffective since the forms were simply deposited, unsupervised, into a container provided for this purpose. Many failed to deposit these forms, either deliberately or negligently. Some forms were delivered to immigration officials by friends who were travelling abroad in order to create the false impression that those who were documented had left Canada.

c) In order to be of any value, a system that determines the presence of illegal immigrants by recording those who enter and those who leave and then comparing the two records must be almost "fail-safe". If the system can be deceived or is subject to error, valuable and scarce resources can be squandered in attempting to locate "illegals" who had, in fact, departed. Even if the system of recording were comprehensive and accurate, it could not record, for example, a person who entered Canada lawfully but subsequently entered the United States illegally. The difficulty of establishing a completely reliable system of recording is significant when one considers the volume of visitors and the number of ports of entry distributed over a large geographical area.

d) It would be crucial to any such system to provide for examination of visitors upon departure as well as upon arrival. At present, there is no authority in the Immigration Act to examine persons who are departing from Canada. Moreover, persons leaving Canada presently have no reason to co-operate with immigration officials through voluntary examination. Once again, the inconvenience for all persons leaving Canada (including Canadians), passenger traffic at airports and the cost of doubling immigration interviews at ports would have to be weighed against perceived benefits.

e) The Council recommended that the United States be exempted from its proposed full entry and exit control system. However, there are a considerable number of U.S. citizens who are removed each year as visitors who over-stay and work without authorization. Such an exemption could also undermine the effectiveness of the control system by providing easier entry and exit for non-exempt persons. For example, they might enter in the same vehicle as U.S. citizens and be missed entirely.

f) Nevertheless, a comprehensive system of exit controls may still outweigh the negative features. In any event, it may be possible to take steps to improve the documentation and follow-up of visitors even if on a random or "spot-check" basis. For example, documentation along the lines required prior to 1970 might be re-considered with the addition of sanctions for non-compliance.

An offence might be created (enforceable on future visits) or future entry might be barred for failure to comply.

4. Electronic Systems

a) The Council recommended that the exit control system should be implemented through an electronic system:

> ...whereby Canadian immigration officials have on record the identity, the country of origin and the number of aliens entering, leaving or due to leave Canada.

Greater reliance upon electronic techniques for storing information would not remove the requirement of inspection upon departure if exit controls are to be completely effective.

b) At present, the Immigration Commission does have a computerized information system at all major ports of entry. This serves primarily as a lookout and status verification system which enables officers to verify the immigration status of persons in Canada or seeking to come to Canada. It will reveal, for example, persons removed from Canada since 1973, visitors whose entry has been documented, persons against whom enforcement action is being taken, and other inadmissible persons such as terrorists. The current computer capability is being improved continually. However, it is roughly estimated that a comprehensive electronic system of the kind recommended by the Council would cost the taxpayer some twenty million dollars.

c) Even if a comprehensive and "fail-safe" detection mechanism can be devised, problems of maintenance may be encountered. Most of us

have heard those hopeless words: "The computers are down", when attempting to obtain a bank balance or an airline reservation. Usually, essential business still can be conducted. But what is an inspection officer to do when plane-loads of passengers are anxious to depart or enter. Would documentation have to occur manually for later verification and follow-up? If entries are missed, the comprehensiveness is lost. Of course, systems should not be constructed on the assumption that computers will fail. On the other hand, that machines are subject to mechanical and human failure should not be ignored completely.

IV ENFORCEMENT WITHIN CANADA

1. Proactive Enforcement

a) The Council recommended that:

> The enforcement function in Employment and Immigration Canada should more actively seek out illegal immigrants. Otherwise, this responsibility should be returned to law enforcement agencies.

The Council observed variations in the approach to enforcement in different regions. However, it found an over-all tendency to be reactive (e.g. to the "tips" of informers) rather than aggressively to seek out and deal with illegal immigrants. The Toronto study, referred to above, supports this view. It indicates that some 38% (316 in number) of deportable aliens were referred by private informants while another 45% (369 in number) were referred by Metropolitan Toronto Police.

b) Nevertheless, it should not be assumed without question that a "reactive" enforcement policy necessarily leads to an unacceptable level of enforcement. The type of offender must be kept in mind. Since it is not a single transgression but a continuing "status" offence which is involved, the chances of the offender being revealed are relatively high. That is particularly the case in a highly organized society in which interaction with government officials occurs with some regularity. Even with such a policy, the Immigration Commission now has over 100 officers assigned full-time to investigation (as well as many more on a part-time

basis). During 1981, Commission officials conducted some 75,000 investigations.

c) In any kind of large scale enforcement activity, the issue of priorities in the deployment of resources must be addressed. In the enforcement of the criminal law, by police forces, for example, many reported offences receive no further investigation beyond the recording of the information provided by the victim ("break and enter" of residences is a prime example). In the context of immigration enforcement, the heavy reliance upon informers and referrals from police forces is highly cost-efficient. There is a high likelihood of success for every investigation which is undertaken. Moreover, once detection occurs, the application of procedures leading to removal is strict. Leniency through the exercise of discretion seldom occurs at this stage.

d) Consideration must also be given to what may be involved if the Commission is to "more actively seek out illegal immigrants". Since there is no particular "event" or "incident" which is being investigated, a proactive approach requires investigation based solely upon suspicion. The implications are for "targetting" certain groups, including visible minorities. Since the highest percentage of illegals has been found amongst visitors from Jamaica, Guyana and Portugal in the past, a proactive approach would suggest infiltration and raids upon these ethnic communities. Are Canadians prepared to tolerate such conduct on the part of

government officials? Similarly, since employment of illegals tends to occur in certain industries, "spot checks" of certain hotels, factories, etc., with a high number of employees from certain ethnic groups might be expected. Again, Canadians must ask whether an increase of such activity on the part of government officials is what they want. Finally, there is no assurance that such a proactive enforcement approach would produce any more than a marginally higher rate of success in detecting illegal immigrants. In sum, both the financial cost and the negative effects in terms of community relations must be weighed as well as potential gains in enforcement.

e) If a truly proactive enforcement policy were to be pursued, consideration would have to be given to providing increased powers of investigation through legislation. At present, immigration officers do not have powers of search and seizure. Nor is there any legal obligation on the part of individuals to co-operate with them in the course of investigations. Investigation of illegal employment is made difficult without even the power to compel employers to produce personnel records of their employees. In weighing possible legislative encroachments upon the freedom of individual Canadians, it is customary to ask whether the evil is so great as to warrant such a far-reaching response.

f) However, even if a major shift to a more proactive enforcement approach does not occur, there are improvements which can and are

being made within the existing policy. The Auditor-General's Report recently commented upon an absence of rationalization in the enforcement area. It advocated more clearly defined objectives for investigators. As a result, the Commission conducted a major review of the investigative function which led to the establishment of new training courses and the development of instruction manuals dealing with investigation. In addition, there has been some shifting of resources to permit greater concentration upon enforcement. The question of how much increased emphasis should be placed upon enforcement (and, to that extent, the areas in which resource allocation might be reduced) is one on which public comment is particularly important.

2. Law Enforcement Agencies

a) It should be noted that, by law, the responsibility for the detection and apprehension of illegal immigrants is shared with the police. There is nothing to prevent police forces from actively seeking out illegal immigrants if they feel that the problem merits their attention. However, current practices suggest that it is not a high priority for them.

b) There is also an argument to be made against turning immigration enforcement over to other law enforcement agencies. Since the majority of offenders are not criminal, such cases must be handled with sensitivity and a detailed knowledge of immigration practices and procedures. Some police forces have been subjected

to strong criticism for a perceived lack of sensitivity to minority groups. Increased police involvement in this area could well lead to increased allegations of "harassment" to the detriment of traditional enforcement in the criminal law area.

c) What is beyond argument, however, is the need for co-operation between immigration officials and law enforcement agencies. Discussions are currently underway to clarify the conduct of joint investigations with police agencies. Where dangerous situations may be anticipated in the course of investigations, such investigations might be transferred to the police.

3. Fingerprinting

The Council recommended that all deported aliens be fingerprinted and documented and that this information be made available to law enforcement agencies. Apparently, this was based upon information that criminals, who were deported, re-appeared in Canada under an assumed name and could not be identified with certainty. In fact, all deported aliens are documented and the record of their deportation is entered in the Commission's computerized "look-out" system (referred to earlier). Although authority exists under the Act, the policy of the Commission has been to fingerprint only if the person concerned has been convicted of a criminal offence or where there is good reason to believe that the person will return to Canada without consent. It should also be kept in mind that fingerprinting is limited as a control or enforcement mechanism since a second set of prints is required for matching

purposes. In other words, identification could not be established upon entry or upon detection unless authority were also given to take fingerprints at that time. Commission officials report that, in practice, the total number of real identity problems is very limited.

4. Prosecution of Employers

a) The Council points out that even though it is an offence for anyone "knowingly" to offer employment to an illegal alien, successful prosecutions are difficult to obtain. Since "knowingly" has been difficult to prove, the Council suggests that:

> More specific guidelines should be established to describe the documents of identification which employers or unions must obtain from prospective employees.

The Council also recommends that strict enforcement occur following a publicity campaign.

b) There is little doubt that the area of employment provides one of the most fertile areas for enforcement in relation to illegal immigrants. The possibility of obtaining employment is probably the strongest motivating factor in the decision of illegal immigrants to enter or remain in Canada. The Commission has already engaged in publicity campaigns and the distribution of pamphlets to inform employers of the immigration law requirements in relation to hiring. However, many employers are difficult to reach through normal "employer" mailings such as employers of domestic workers. Larger employers rarely employ illegal workers. Moreover, employers may knowingly employ illegals because of the

low wages they demand. The difficulty is to establish that knowledge in a court of law.

c) Section 97 of the Act provides that:

> (1) Every person who knowingly engages in any employment any person, other than a Canadian citizen or permanent resident, who is not authorized under this Act to engage in that employment is guilty of an offence...

Subsection (2) elaborates upon the meaning of "knowingly" by providing that the employer is deemed to have knowledge where "the exercise of reasonable diligence" would have provided it. Nevertheless, prosecution has been difficult with only 27 successful prosecutions in the last year for which figures are available. Legislative changes would appear to be necessary.

d) One approach might be to remove the word "knowingly" completely to make the offence one of absolute liability. However, such an approach could work injustices to the employer who has acted in good faith. Although such injustices could be tempered by enlightened prosecutorial discretion, an undertaking of restrained use of a power is seldom a sound argument in favour of its creation. Moreover, complete removal of the word "knowingly" could render the section invalid under the "presumption of innocence" clause of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

e) Another approach, which would probably avoid any conflict with the Charter, might be to couple removal of the word "knowingly" with a

simple method of determining whether or not the prospective employee is authorized to work. For example, subsection (2) of section 97 might be replaced by something along the following lines:

> (2) Any employer may confirm the status of a prospective employee by a simple inquiry in writing to the nearest Canada Immigration Centre specifying the name, address and relevant document number of the prospective employee.

In order to avoid delays and resulting inconvenience and hardship to both employer and employee (and to ensure a quick response mechanism on the part of the Commission), another subsection might also be added along the following lines:

> (2A) Any employer who submits a request for confirmation under subsection (2) and who does not receive a response in writing within five working days will have a valid defence to a charge under Subsection (1) unless the employer employed the employee knowing him to be ineligible to work in Canada.

Of course, such a provision would impose upon employers a new burden to check routinely in every case with a corresponding burden upon the Commission which could have significant resource implications. Is the problem serious enough to warrant such a major response? Would Canadians be willing to go further and accept a universal employment identification card?

f) If prosecutions in this area are to be effective, legislative authority would also be required to compel employers to make employment records available for inspection by an immigration officer on demand. Many of the comments made earlier in relation to proactive enforcement are applicable here as well.

g) There is also a negative feature to the prosecution of employers in terms of enforcement. Many prosecutions are counter-productive since the illegal immigrant usually must be allowed to stay (and work) for some time as he is usually the sole witness.

5. The Social Insurance Number

a) The Council recommended that a study be launched to determine how to make the Social Insurance Number (SIN) card system more secure. Concern was expressed about the trade in such cards on the "underground market" and the susceptibility of them to forgery.

b) While some improvements might be possible in this area, the SIN is of limited significance. Employees are not required actually to show an employer a SIN card but merely to provide them with a SIN number within three days of obtaining employment. The study of deportable aliens in Toronto found that 55% used no card or number while 4% used a fictitious number. Some 14% used a borrowed card and 16% used their own cards. Only 10% used stolen or counterfeit cards.

c) One useful approach might be to have the SIN card itself contain a warning that it does not confer authority to work as required by the Immigration Act.

V EXTENDED VISITOR VISA REQUIREMENTS

1. Introduction

a) The Council recommended that:

> The Minister should continue with the current discretionary policy regarding visa requirements.

There is no elaboration.

b) In many respects, the imposition of a visa requirement is the most effective of all control mechanisms. It permits a screening of applicants abroad so that, at least, the most blatant cases of non-genuine visitors may be excluded. The absence of a visa requirement can be viewed as a strong "pull factor" for unemployed persons in under-developed countries. Even a few years of menial employment in Canada can allow the accumulation of funds which would be unheard of in the home country. If entry is denied abroad, there is effective control without the cost of transportation to the "visitor" who is turned back at entry or the cost to Canada for enforcement and removal after an overstay following entry. Assessment overseas also permits the decision to be delayed pending completion of criminal and other background checks.

2. Existing Policy

a) In law, a visitor's visa is required for entry into Canada from any country unless that country is specifically exempted from the visa requirement. In practice, approximately 80 countries are exempt

from the visa requirement at the present time. Apart from visitors from the United States, in 1981, 85.5% of visitors came from countries which are visa exempt with 14.5% entering with visitor's visas.

b) The bases upon which exemptions have been granted in the past have been varied. They include: traditional, historical, economic and cultural ties; volume of visitor traffic; bilateral agreement and reciprocity. More recently (since 1977), enforcement problems in relation to visitors from certain countries have taken on increased significance in re-assessing particular visa exemptions.

3. Extension to Problem Areas

a) In 1981, removal orders, expressed in the number of removals per 100 visitor entries, indicate a rate of slightly over 5 for Guyana (443 removals out of 8,647 visitors). Next in line is Jamaica with a rate of slightly under 4 (967 removals out of 24,803 visitors). Below these two countries, all others have a rate of less than 1 removal per 100 visitors. Countries falling within rates of .1 and 1 are Portugal, Greece and Trinidad and Tobago. Should visa exemptions be removed from countries producing high rates of illegal immigrants in Canada?

b) In October of 1981, the visitor visa exemption was removed from India when an unprecedented surge in the number of applicants for refugee status by Indian nationals began to jeopardize Canada's refugee determination system. The visa requirement was seen at the

time as also providing some protection to Indian nationals against exploitation by unscrupulous "consultants" and travel agents in that country. Special efforts were made to enhance our capacity to process visa applications including increased staff and attempts to provide "same-day" service for applicants who appear in person at the High Commission in New Delhi. In spite of continued problems in relation to the verification of documents, over 1,000 visas have been issued per month with a refusal rate of slightly less than 20%.

4. Sponsored Visitors

a) A visa requirement will have positive repercussions for legitimate visitors since the pre-screening should reduce concerns during inspection upon entry into Canada. However, Mr. Axworthy has expressed concern about the effect upon Canadian citizens and permanent residents of removing visa exemptions from the countries of their relatives and friends. In times of crisis, such as serious illness or death or on other occasions, the visa requirement could delay travel plans at great inconvenience to all concerned.

b) One possible solution might be to explore the concept of a "sponsored" visitor. The idea would be for a Canadian citizen to be permitted to obtain a visitor's visa within Canada for a friend or relative abroad. The visitor might be subject to special documentation upon arrival and the "sponsor" would take special responsibility for ensuring that the visitor does in fact depart on

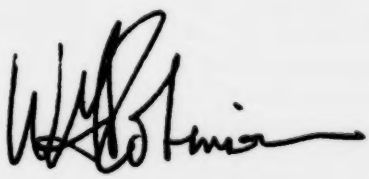
the departure date. Views and suggestions about problems and possible approaches in this area would be particularly welcome.

VI CONCLUSION

A wide range of issues and approaches have been canvassed in this Paper. No conclusions have yet been reached. Other issues and approaches are likely to emerge as a result of our consultations.

Immigration is very much a human process and one which has always been central to our way of life in Canada. That is why it is particularly important that there be a broad contribution to the development of appropriate policies in this area which will receive a substantial degree of public support.

Your views are, therefore, essential.



W.G. Robinson

IMMIGRANTS ILLÉGAUX
DOCUMENT DE TRAVAIL

LE 15 FÉVRIER 1983

On peut obtenir des exemplaires supplémentaires
à l'adresse suivante:

C.P. 2090, succursale postale B
Hull (Québec)
J8X 3Z2

IMMIGRANTS ILLÉGAUX
DOCUMENT DE TRAVAIL

DOCUMENT DE TRAVAIL ÉMANANT
DE MONSIEUR W.G. ROBINSON, CONSEILLER SPÉCIAL DU MINISTRE
DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

LE 15 FÉVRIER 1983

TABLE DES MATIÈRES

		Page
	INTRODUCTION	1
I	ENVERGURE DU PROBLÈME	4
II	TRAITEMENT EXCEPTIONNEL DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX ACTUELLEMENT AU CANADA	12
	1. Introduction	12
	2. Amnistie générale	13
	3. Programme d'établissement conditionnel	17
	4. Autres formes générales de traitement exceptionnel	20
	5. Exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas"	21
III	CONTROLE AUX POINTS D'ENTRÉE	27
	1. Introduction	27
	2. Examen primaire global	29
	3. Contrôles de sortie	30
	4. Systèmes électroniques	32

IV EXÉCUTION DE LA LOI AU CANADA 35

1. Rôle plus actif de l'exécution de la Loi 35

2. Organismes d'exécution de la Loi 39

3. Dactyloscopie 40

4. Poursuite contre des employeurs 41

5. Numéro d'assurance sociale 44

V EXIGENCES CONCERNANT LA PROROGATION DU VISA DE VISITEUR 46

1. Introduction 46

2. Politique actuelle 47

3. Problèmes 47

4. Visiteurs parrainés 48

VI CONCLUSION 50

INTRODUCTION

En décembre 1982, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration a publié un rapport à l'intention du ministre, monsieur Lloyd Axworthy, intitulé "Les immigrants illégaux". Ce rapport, qui contenait une série de recommandations touchant des considérations administratives importantes, a immédiatement sensibilisé le public à ce sujet.

Le Conseil a eu de nombreux entretiens particuliers avec divers groupes un peu partout au Canada et aux États-Unis, mais la réaction initiale du public a indiqué à monsieur Axworthy qu'il fallait que ce dernier soit consulté davantage avant qu'une position définitive soit adoptée. Le 21 décembre 1982, il a annoncé ma nomination à titre de conseiller spécial chargé de coordonner ces consultations plus poussées de même que de l'analyse de la question. Le Ministre a souligné que les questions délicates soulevées dans le rapport du Conseil justifiaient une étude et des consultations approfondies auprès du public. En même temps, monsieur Axworthy a fait observer que la Loi et le Règlement sur l'immigration en vigueur sont toujours ce qui régit l'admission des personnes au Canada. Il a ajouté que la forme d'amnistie conditionnelle recommandée par le Conseil consultatif ne cadrait pas avec la politique du gouvernement.

Le rapport du Conseil a déjà suscité des réactions, dont certaines sont tout à fait sensées et valables. Toutefois, la valeur de ce rapport en tant que document de consultation comporte des limitations. Il serait

justifié d'accorder plus d'importance à certaines questions et de les explorer, entre autres, la possibilité d'exiger que les visiteurs soient munis d'un visa, lorsque la proportion des renvois est démesurément élevée, ou d'améliorer les procédures actuelles concernant l'octroi, au Canada, du droit d'établissement aux personnes sans statut pour des raisons d'ordre humanitaire ou des motifs de commisération. En outre, l'hypothèse fondamentale du rapport du Conseil a vigoureusement été contestée, c'est-à-dire que, selon la prémisse, il y a, de fait, de très nombreux immigrants illégaux au Canada (quelque 200 000 d'après le Conseil). Il y a de bonnes raisons de se demander si le nombre réel se rapproche du nombre précité.

Le document de travail vise à mettre en lumière certaines de ces considérations et d'analyser certaines des conclusions du rapport du Conseil en vue d'obtenir une réponse rationnelle du public qui pourrait contribuer largement à la prise de décision en la matière. Par exemple, on espère que ceux qui ne favorisent guère l'"amnistie" et préconisent la stricte application des mesures d'exécution de la Loi se pencheront aussi sur le sort des enfants des immigrants illégaux qui fréquentent peut-être l'école et qui ne connaissent peut-être aucun autre pays que le Canada. Parallèllement, on espère que ceux qui préconisent une amnistie générale penseront aussi aux répercussions possibles de cette mesure relativement à la discrimination et à la partialité vis-à-vis de ceux qui ont patiemment suivi les voies légales. Parmi les lettres que monsieur Axworthy a reçues, certaines, naturellement, s'opposaient à l'amnistie et provenaient de citoyens canadiens dont les parents n'avaient pas réussi à

obtenir le droit d'établissement au Canada aux termes de la législation en vigueur, mais qui avaient accepté leur sort sans jamais avoir songé à entrer ou à demeurer au Canada illégalement. Il ne faut pas écarter ces opinions. Quelque autre orientation qui puisse être imprimée à la politique dans ce domaine, elle ne portera fruit que si elle est fortement appuyée par le public.

Veuillez envoyer vos observations et vos propositions à l'adresse suivante:

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du ministre de
l'Emploi et de l'Immigration
c.p. 2090, succursale postale B
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Dans la mesure où le temps me le permettra, je rencontrerai aussi personnellement des représentants d'organisations et d'organismes. Comme le Ministre m'a demandé de présenter mon rapport au début d'avril, tout document devrait me parvenir avant le 1er avril.

W.G. Robinson

le 15 février 1983

Le conseiller spécial,

W.G. Robinson

I ENVERGURE DU PROBLÈME

1. a) Il ne fait pas de doute qu'il y a au Canada un nombre exagéré d'immigrants illégaux et qu'il en est ainsi presque depuis l'époque où les contrôles sur l'immigration sont exercés. Bien sûr, le programme d'amnistie de 1973 (Projet 97) a permis de mettre à jour un certain nombre de cas, dont celui du Suédois qui avait sauté d'un navire en 1907 et qui était devenu depuis père et grand-père de citoyens canadiens.

Comme quelque 40 millions de visiteurs entrent au Canada chaque année, on ne croit pas que les citoyens canadiens accepteraient des lois et des mesures draconiennes normalement appliquées dans un État policier, ce qui s'imposerait pour supprimer presque complètement le risque que des immigrants illégaux demeurent au Canada.

Par ailleurs, il ne faut pas dépasser "une limite de tolérance", car la valeur même de tout le système de contrôle de l'immigration serait compromise. Pour qu'elles portent fruit, les lois et les formalités doivent être généralement acceptées et respectées par le public. Par conséquent, le grand défi que nous devons relever consiste à trouver d'une part, un équilibre entre des moyens de contrôle efficaces aux points d'entrée et l'application de sanctions contre ceux qui enfreignent les règles, et, d'autre part, un ensemble de règles, de formalités et de méthodes que les Canadiens accepteraient et qui ne porteraient nullement atteinte à leur liberté et n'imposeraient pas un fardeau au contribuable.

b) Un autre facteur important intervient dans ce domaine de l'exécution de la Loi. En raison de sa nature même, l'application de la législation en matière d'immigration crée des situations qui exigent que la stricte application de la Loi soit pondérée grâce à un pouvoir discrétionnaire fondé sur des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de commisération. Très peu de Canadiens seraient d'avis que le Suédois dont nous venons de parler et qui se trouve au Canada depuis 65 ans aurait dû être expulsé lorsqu'il a révélé ses origines, en 1973. Le pouvoir discrétionnaire joue un rôle important, même dans l'application du droit pénal. La difficulté consiste à trouver les critères et les mécanismes voulus pour établir une nette distinction entre le cas évident ou l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui convient et la nécessité d'empêcher toute tentative flagrante visant à tourner nos lois.

2. a) Afin de trouver d'autres solutions possibles au problème des immigrants illégaux au Canada, il importe d'avoir une bonne idée de l'envergure de ce problème. A cet égard le rapport du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration ne nous aide guère. Il y est simplement mentionné:

> Du point de vue quantitatif, il est difficile de fournir des données précises. Le Conseil a tâté de nombreuses manières d'évaluer l'importance numérique des immigrants illégaux, mais une fois soumises à un strict examen, toutes se sont révélées fort peu fiables vu l'absence de données précises. Selon les évaluations fournies au Conseil pendant sa tournée au pays, le chiffre de 200 000 déjà cité par le passé ne serait pas exagéré, et serait peut-être même en-deçà de la réalité.

Néanmoins, en se fondant là-dessus, semble-t-il, le Conseil en a conclu que les immigrants illégaux au Canada posent un grave problème.

b) Le nombre estimatif de 200 000 immigrants illégaux doit être sérieusement mis en doute. Il est identique à celui que le ministre chargé de l'Immigration avait retenu en 1973 comme étant le nombre maximum de personnes qui devaient se présenter dans le cadre du programme d'amnistie générale (Projet 97).

Toutefois, ce chiffre n'était alors pas exact, et il y a tout lieu de croire qu'aujourd'hui le nombre est beaucoup plus bas qu'il ne l'était en 1973.

i) En fait, l'amnistie de 1973 a permis de "découvrir" seulement quelque 15 000 à 18 000 immigrants illégaux. On en est arrivé à ce nombre relativement bas même par l'application de critères larges et généraux qui ont fait l'objet d'un battage publicitaire favorable dans la presse écrite et parlée. A l'étranger, des analystes ont vanté ce programme et ses modalités d'application. On pouvait donc supposer à juste titre qu'une large proportion de ces illégaux au Canada se serait présentée. En outre, l'amnistie a été proclamée à un moment où l'arriéré de l'étude du cas des immigrants illégaux devait culminer. (Le programme visant à autoriser au Canada l'octroi du droit d'établissement n'a pas porté fruit, et les visiteurs laissaient ouvertement leur statut venir à

expiration, sachant que l'arriéré dans l'étude des demandes devant la Commission d'appel de l'immigration leur permettrait de demeurer au Canada pendant des années et qu'alors ils auraient de bonnes chances d'obtenir gain de cause pour des raisons d'ordre humanitaire et des motifs de commisération.)

ii) Par contre, le nombre actuel d'immigrants illégaux au Canada n'a dû largement s'accroître qu'à compter de 1973. Non seulement ces 15 000 à 18 000 "illégaux" ont été acceptés, mais, à cause de ce nombre peu élevé, le Projet 97 a aussi permis l'octroi du droit d'établissement à quelque 30 000 autres personnes qui se trouvaient légalement au Canada ou qui avaient des personnes à charge à l'étranger. Est-il concevable qu'après ce "récent nettoyage général" il y ait encore depuis 1973 jusqu'ici 200 000 "illégaux"?

iii) Au regard de 1973, la suppression de la possibilité offerte aux visiteurs de solliciter au Canada le droit d'établissement réduirait le nombre de ceux qui "prolongent" indûment leur séjour. De plus, les ressortissants d'un grand nombre d'autres pays doivent, depuis 1973, être munis d'un visa de visiteur, d'où une formule de sélection beaucoup plus efficace à l'étranger.

iv) Dans la conjoncture actuelle, la tâche de dépistage des illégaux est probablement devenu plus facile. Il est pour le moins tout aussi difficile pour un immigrant illégal d'obtenir

et de conserver un emploi, et le nombre d'informateurs s'accroît effectivement.

v) Comme les immigrants illégaux tendent à se concentrer dans les quelques grands centres urbains du Canada, pour qu'il y en ait 200 000, il faudrait qu'à Toronto seulement on en compte 75 000 et plus. En outre, comme ils ont tendance à exercer un nombre limité de professions, leur nombre devrait "sauter aux yeux" vis-à-vis du marché du travail. Toutefois, nous n'avons encore rien remarqué ou presque.

c) Le Conseil a fait remarquer que la difficulté d'en arriver à une estimation à peu près exacte indiquait, à elle seule, le manque de moyens de contrôle d'Emploi et Immigration Canada. D'autres initiatives sont prises par des fonctionnaires de l'Immigration afin d'obtenir une certaine estimation du nombre possible d'illégaux et d'établir des "paramètres" des formes d'illégalité les plus répandues. Nous accueillerons volontiers tous les renseignements qui pourraient nous aider à procéder à une meilleure évaluation. Par exemple, les services d'aide juridique, les associations ethniques de bienfaisance et d'autres organismes pourraient nous fournir des estimations au regard du nombre de demandes de renseignements qu'ils reçoivent au cours d'une période donnée et même des comptes rendus sur les situations types. Nous aimerions plus particulièrement recevoir des observations et des propositions sur les moyens d'évaluer le nombre des illégaux. La difficulté et l'impossibilité d'obtenir une estimation à peu près exacte sont

manifestes, puisqu'il s'agit de calculer ce qui est inconnu. Une fois que les illégaux sont connus, ils font l'objet de mesures d'éxécution de la Loi, et le problème ne se pose plus. Néanmoins, il serait possible d'obtenir une estimation plus fiable.

3. Le Conseil s'inquiète encore plus par suite des indications selon lesquelles l'immigration illégale s'accroîtrait de plus en plus, et il a signalé à ce sujet la position des États-Unis:

> Les États-Unis, dépassés par le problème de l'immigration illégale (selon les évaluations, le nombre d'immigrants illégaux atteindrait les 10 millions), ont dû en faire une question politique dominante et légifèrent actuellement pour resserrer étroitement les mailles de leurs frontières. Ces mesures auront des répercussions au Canada où viendront sans doute s'échouer ces trop nombreux immigrants illégaux qui ont été refusés par les États-Unis.

Le projet de loi en question, qui prévoyait également une amnistie pour les étrangers illégaux, a depuis été rejeté par le Congrès. Par ailleurs, il y a des différences de poids dans la nature et l'envergure des problèmes d'immigration illégale auxquels font face les deux pays. La presque totalité des étrangers illégaux aux États-Unis sont des Mexicains qui traversent une frontière qui s'étend sur 2 000 milles entre les deux pays. Il n'y a pas vraiment lieu de prévoir un "aflux" d'illégaux au Canada provenant de cette source. Au contraire, selon des estimations récentes, la proportion des étrangers qui se faufilent du Canada aux États-Unis serait de 6 pour 1. Le Conseil a signalé d'autres facteurs qui pourraient aggraver le problème, par exemple, la

situation qui continue à se détériorer dans les pays du Tiers-Monde et la ferme intention des résidents canadiens de faire venir des amis ou des parents "par tous les moyens possibles". Ces observations cherchent bien entendu à créer une impression, et il est difficile d'en évaluer l'importance.

4. Le Conseil fait mention de trois raisons "résultant des faiblesses du système" pour lesquelles des personnes deviennent des immigrants illégaux au Canada. Voici ce en quoi elles consistent.

a) L'information erronée sur la facilité d'accès au Canada et sur les possibilités qui sont offertes, souvent données par des consultants sans scrupule: cette question a été traitée dans le document de travail émanant de monsieur Axworthy en avril 1981 et intitulé "L'exploitation d'immigrants éventuels par des consultants sans scrupule".

Un certain nombre de mesures ont été prises à ce moment, et l'on accorde actuellement à ce problème une attention soutenue, mais, comme l'indique le document, il y a de graves limitations, sur les plans juridique et pratique, aux initiatives que prend le gouvernement fédéral dans ce domaine.

b) Les frustrations causées par les retards dans la réception et le traitement des demandes: on en conclut que beaucoup de requérants découragés viennent simplement au Canada à titre de visiteurs et

prolongent indûment leur séjour ici. Toutefois, est-il vraisemblable que des immigrants éventuels compromettent leurs chances d'obtenir le droit d'établissement au Canada simplement parce qu'ils refusent d'attendre que les formalités normales soient accomplies, même s'il faut beaucoup de temps? N'est-il pas plus probable que l'entrée illégale au Canada se produirait à la fin des formalités ou lorsque les chances de succès seraient négligeables? Il est naturellement souhaitable que les délais de traitement soient de plus en plus courts, et des améliorations sont actuellement apportées dans ce domaine, mais y a-t-il vraiment lieu de se demander s'il existe un rapport entre les entrées illégales et les délais de traitement?

c) Le manque de mesures d'éxécution de la Loi et de moyens de contrôle aux points d'entrée: ces questions sont traitées aux parties III et IV du présent document.

II TRAITEMENT EXCEPTIONNEL DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX ACTUELLEMENT AU CANADA

1. Introduction

a) La rubrique générale de la présente partie englobe les situations qui exigent que l'application stricte de la Loi soit pondérée grâce à l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu, lorsque des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de commisération l'exigent. Quelles pourraient être la politique et les règles qui permettraient d'appliquer efficacement la Loi sans rigueur exagérée?

b) Voici la position du Conseil à ce sujet:

> ... la voie de la légalisation semble la seule façon pratique et humanitaire de régler le cas des immigrants illégaux authentiques (c.-à-d. qui ne sont pas des criminels) qui se trouvent actuellement au Canada.

L'acceptation du terme "authentique" signifie "de bonne foi" et "sans malhonnêteté, fraude ou supercherie", mais le Conseil semble définir les immigrants illégaux "authentiques" dans un sens beaucoup plus large. Ainsi, un visiteur qui aurait prolongé indûment son séjour ou travaillé illégalement, en enfreignant délibérément nos lois serait considéré comme authentique à condition qu'il n'ait pas de casier judiciaire. L'assertion générale du Conseil est également discutable. La "voie de la légalisation" est-elle la seule façon pratique et humanitaire d'aborder le problème? Par exemple, dans le cas d'un visiteur qui a délibérément prolongé son séjour d'une seule

année simplement pour obtenir (même illégalement) un meilleur emploi qu'il n'aurait trouvé dans son pays, les considérations "d'ordre humanitaire" doivent-elles entrer en ligne de compte? Le renvoi du Canada ne serait-il pas une solution aussi "pratique" que la "légalisation"?

c) L'exercice de pouvoirs discrétionnaires a toujours joué un rôle important dans l'application de la législation sur l'immigration. Depuis quelques années, ces pouvoirs ont été exercés dans des cas spéciaux pour dispenser les personnes se trouvant légalement au Canada du règlement s'appliquant à tous et exigeant que les demandes de résidence permanente soient présentées à l'étranger. Ils ont aussi été exercés dans des cas exceptionnels pour accorder le droit d'établissement à des personnes se trouvant illégalement au Canada. Voici les diverses options et pratiques qui existent à ce sujet.

2. Amnistie générale

a) A ce sujet, le Conseil

> ... hésite à recommander de leur accorder une amnistie globale et inconditionnelle comme on l'a déjà fait par le passé. Le Conseil estime en effet que cette solution ne contribue qu'à perpétuer le problème et à encourager les étrangers à entrer illégalement au pays, confiants d'y bénéficier sous peu d'une nouvelle amnistie.

Il y a néanmoins certains arguments en faveur d'une amnistie générale au Canada.

b) Toute étude de la possibilité d'une amnistie générale au Canada, pour l'instant, doit s'inscrire dans le cadre de l'amnistie accordée en 1973. Le "Projet 97" a généralement été considéré comme une opération très réussie, ce qui était, en grande partie, attribuable à l'appui marqué du grand public et à la collaboration remarquable de tous les partis politiques. Tout cela découlait de divers facteurs qui entraient alors en ligne de compte, dont les suivants:

i) l'entrée des immigrants était tout simplement "incontrôlable". La décision prise en 1967 de permettre aux visiteurs de présenter au Canada leurs demandes de résidence permanente et, en cas de refus, d'interjeter appel à divers paliers, a mené à l'effondrement du système. L'arriéré des cas portés devant la Cour d'appel de l'immigration représentait une situation sans issue, et les retards se mesuraient en termes d'années entières, ce qui permettait aux demandeurs d'accumuler les raisons d'ordre humanitaire et les motifs de commisération, tandis qu'ils exerçaient des emplois et établissaient leur résidence, qu'ils donnaient naissance à des enfants et qu'ils prenaient racine de diverses façons. Des visiteurs arrivaient par milliers avec la ferme intention de tirer profit de cette situation. Bref, il y avait état de crise.

ii) Pour régler la situation, il fallait modifier la Loi en profondeur. Par ailleurs, il fallait aussi songer à ceux qui étaient venus au Canada aux termes de l'ancienne Loi. Le

ministre de l'Immigration de l'époque a déclaré que la Loi devait être modifiée, mais qu'il fallait le faire de façon équitable.

iii) De plus, on a alors souligné et précisé que cette mesure d'amnistie était exceptionnelle et qu'il n'y en aurait pas d'autre. Le Ministre s'est adressé à la Chambre en ces termes:

> (Traduction libre) "Nous invitons tous ceux qui vivent au Canada depuis le 30 novembre 1972 à s'identifier et à demander que leur statut soit rectifié. Mais c'est aussi leur dernière chance... Autrement dit, monsieur l'Orateur, le choix offert à tous ceux qui peuvent obtenir la rectification de leur statut est le suivant: ou venir s'identifier... ou rester au Canada, toute leur vie, dans la clandestinité, en risquant constamment d'être découvert ou expulsé."

c) En raison de la conjoncture actuelle, on peut tout au moins se demander si les circonstances sont telles qu'une amnistie générale serait bien vue du grand public. Il n'y a pas de crise évidente et l'on n'envisage d'apporter aucune modification importante aux "règles du jeu".

d) Il faut aussi tenir compte des répercussions possibles d'une amnistie générale sur le processus de "sélection" des immigrants. Les priorités se fondent non sur les liens familiaux au Canada ni sur leur aptitude à s'adapter avec succès à la vie canadienne, mais simplement sur leur présence illégale au pays. Les critères régissant l'immigration et établis par nos lois prennent moins

d'importance. En outre, il y a un effet de "réaction en chaîne". Une fois que les immigrants illégaux ont obtenu le droit d'établissement, ils ont aussi le droit de parrainer des parents. Certains observateurs estiment sans doute que c'est surtout l'amnistie de 1973 qui a créé l'engorgement qui s'est produit dans les bureaux à l'étranger, puisque tous ceux qui avaient obtenu le droit d'établissement dans le cadre du Projet 97 ont aussitôt présenté des demandes de parrainage en faveur de leurs parents à l'étranger.

e) Il faut aussi tenir compte de "l'effet de discrimination". Si les immigrants "illégaux" obtiennent le droit d'établissement, ne faudrait-il pas traiter du moins tout aussi bien les visiteurs qui se trouvent au Canada légalement? Cette formule a été adoptée lors de l'amnistie de 1973. Que ferait-on de ceux qui attendent patiemment à l'étranger que leurs demandes soient traitées selon les règles établies? Il faut être équitable envers ceux qui respectent les "règles du jeu". Que dire de ceux qui ont été refusés à l'étranger? D'autres mesures d'amnistie ne les inciteraient-elles pas à essayer d'entrer illégalement?

f) L'intégrité et la crédibilité de notre procédure d'immigration pourraient en effet être mises en doute. L'expérience a montré qu'une amnistie tend à provoquer des pressions pour obtenir d'autres amnisties et à faire naître des espoirs injustifiés. Des

rumeurs d'amnistie pourraient inciter des milliers d'immigrants illégaux éventuels à essayer d'entrer au Canada. Si le Canada devait accorder à nouveau une amnistie générale en précisant toutefois et une fois de plus que ce serait la dernière, qui y croirait?

3. Programme d'établissement conditionnel

a) Le conseil a rejeté la solution consistant en une "amnistie globale et inconditionnelle", mais il préconise un "programme d'établissement conditionnel"

> ...afin que les personnes qui se trouvaient illégalement au Canada au 1er juillet 1982 ou avant cette date, et qui n'ont pas de casier judiciaire, puissent se voir accorder le statut de résident temporaire pour une période probatoire de six ans avant de pouvoir obtenir celui de résident permanent. Selon le Conseil, ces personnes devraient se présenter volontairement et répondre à certains critères fondamentaux (p. ex. aucun casier judiciaire).

Les raisons qui sous-tendent cette proposition tiennent à ce que les personnes se trouvant au Canada illégalement devraient plutôt faire l'objet d'un programme de légalisation, mais que si un tel programme est mis en oeuvre,

> ... il doit être assez strict pour qu'il soit bien établi aux yeux de tous et chacun que ceux qui en bénéficient ont enfreint la Loi, et doivent pour cette raison purger une certaine peine avant de se voir accorder le statut de résident permanent au Canada.

Il faut évidemment se demander si cette proposition diffère réellement d'une amnistie générale du genre de celle qui a fait l'objet de la rubrique précédente?

b) La seule différence importante a trait, semble-t-il, au fait que ceux qui se voient accorder l'amnistie en vertu de ce programme seraient "en probation" pendant six ans. Les seuls critères d'admissibilité proposés sont les suivants: le requérant doit se présenter volontairement, n'avoir aucun casier judiciaire et se trouver illégalement au Canada depuis une certaine date. Ce sont là les critères essentiels qui ont régi l'amnistie de 1973 de sorte que, sauf pour la période de probation de six ans (dont il est traité ci-dessous), toutes les observations formulées ci-dessus relativement à une amnistie générale s'appliquent également à la proposition du Conseil. Naturellement, aux termes de cette proposition, l'admissibilité pourrait être encore plus restreinte si d'autres critères étaient imposés, outre l'absence d'un casier judiciaire. Toutefois, il faudrait faire face à un dilemme puisque en appliquant des critères plus restrictifs on restreindrait aussi le nombre des illégaux qui deviendraient "légalisés".

c) Les six années de probation, assorties de certaines conditions à l'égard des personnes visées, créeraient tout de même de grandes difficultés:

i) Certains y verraient un aspect vindicatif, car tous ceux qui se présenteraient, quel que soit le bien-fondé de leur cas au regard des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de commisération, seraient pénalisés. Cette période dépasse même celle prescrite par la Loi (au plus 5 ans) pour déterminer

si une personne reconnue coupable d'une infraction criminelle s'est réhabilitée.

ii) Cette formule poserait de graves problèmes sur le plan des ressources et de l'administration puisqu'il faudrait surveiller probablement des milliers de personnes et s'assurer que les conditions liées à cette période de probation des six ans sont respectées.

iii) Toutes les infractions aboutiraient-elles à une ordonnance de renvoi? Quand les membres de la famille des personnes "en probation" seraient-ils autorisés à entrer au Canada? Il serait difficile d'envisager le renvoi d'une personne "en probation" après six années ou moins de résidence autorisée pendant lesquelles certains enfants ont pu naître au Canada et certains autres fréquenter l'école jusqu'à la sixième année.

iv) En outre, si une période de probation aussi longue était imposée, combien d'illégaux se présenteraient?

d) En supposant que la proposition du Conseil est une forme d'amnistie générale, y aurait-il certaines circonstances qui pourraient justifier son adoption? Il est certain que la situation n'est pas aussi critique qu'elle l'était en 1973. L'envergure du problème dépend naturellement dans une large mesure du nombre de 200,000 avancé par le Conseil. On n'envisage pas non plus d'apporter des modifications aux "règles en vigueur" comme ce fut le cas en 1973. Le Conseil envisage cependant de modifier considérablement les moyens de contrôle et les mesures d'exécution de la Loi. Les

parties III et IV du présent document étudient les possibilités de procéder à des changements importants sans accroître indûment les frais d'application et tout en respectant de façon acceptable la liberté des citoyens canadiens.

4. Autres formes générales de traitement exceptionnel

a) La législation et les règles en vigueur en matière d'immigration sont assez souples pour répondre à des circonstances spéciales, en plus du nombre de réfugiés que nous accueillons dans le cadre de nos programmes généraux. Par exemple, de temps à autre, le Canada adopte des programmes à caractère humanitaire pour aider ceux qui veulent demeurer au Canada pendant que leur pays est en proie à des conflits et à des bouleversements. Ces programmes sont souples et peuvent prévoir non seulement un asile temporaire, mais aussi un élargissement des règles applicables à l'octroi du droit d'établissement. Le Ministre s'en est servi dans diverses situations, dont le récent séisme en Italie, la situation troublée qui règne au Liban et au Salvador et la répression qui sévit actuellement en Pologne.

b) Les personnes se trouvant au Canada, légalement ou non, peuvent solliciter le statut de réfugié au sens de la Convention. Notre législation prévoit un processus spécial visant à déterminer si le requérant a quitté son pays parce qu'il avait raison de craindre d'être persécuté à cause de sa race, de sa religion, etc. S'il

réussit à le prouver, le statut de résident permanent lui sera normalement octroyé.

c) Des amnisties d'envergure limitée ont été accordées par le passé à des groupes particuliers, à cause des circonstances exceptionnelles où ils se trouvaient. L'octroi du droit d'établissement à un nombre limité d'Haïtiens, en 1981, constitue l'exemple le plus récent de cette situation.

d) Des programmes spéciaux ont été élaborés de temps à autre pour permettre l'octroi au Canada de la résidence permanente à des groupes de personnes qui remplissaient certaines conditions. Monsieur Axworthy a récemment offert cette possibilité à des employés de maison se trouvant au Canada en vertu de permis temporaires de travail.

e) Ces formules sont mentionnées pour montrer la souplesse des règles en vigueur. Elles prouvent que nous pouvons réagir sur une grande échelle vis-à-vis de ceux qui ont dû quitter leur pays ou qui se trouvent au Canada à cause de circonstances qu'il convient de prendre en considération.

5. Exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas"

a) Selon les directives sur l'immigration, un agent peut exercer le pouvoir discrétionnaire prévu pour recommander l'octroi, au Canada,

du droit d'établissement sur la foi de considérations d'ordre humanitaire ou de motifs de commisération. L'IS 1.39(3)c) vise les immigrants illégaux:

iv) Voici des exemples de cas qui peuvent également justifier une recommandation visant à accorder le droit d'établissement à une personne se trouvant au Canada:

b) Les personnes qui ont pu entrer illégalement ou n'ont pas eu de statut légal depuis leur entrée, qui se sont établies avec succès et qui on prouvé ainsi qu'elles méritaient une considération particulière et qui se sont présentées de leur propre initiative à la Commission. Il peut être tenu compte de la durée de résidence au Canada d'une personne pour décider si sa demande sera étudiée ou non.

Il est aussi mentionné au 2)a) que:

> ... les présentes lignes directrices ne sont pas des règles strictes. Elles n'envisagent pas toutes les possibilités, tel n'est pas leur objet d'ailleurs. Les agents doivent étudier avec soin les cas sous tous leurs aspects, faire preuve de discernement et présenter la recommandation qui convient.

Ce genre d'évaluation selon chaque cas présente de nombreux avantages. Il permet d'étudier chaque cas selon son bien-fondé sans susciter de vains espoirs chez les personnes qui seraient peut-être tentées de venir au Canada aux seules fins de bénéficier d'un programme d'amnistie.

b) Toutefois, dans la pratique, il y a eu relativement peu de personnes qui se sont présentées de leur propre initiative pour solliciter, à cette fin, le droit d'établissement. La "légalisation" est sans doute un objectif souhaitable au regard des immigrants illégaux au

Canada, du moins dans certaines circonstances, mais ces dernières devraient être définies de façon plus précise, et il faudrait s'efforcer d'augmenter le nombre de cas étudiés suivant cette formule.

c) Des directives plus précises devraient, en elles-mêmes, inciter plus d'immigrants illégaux à se présenter. Un immigrant illégal sera tout au moins en mesure de prévoir lui-même ses chances de succès avant de courir le risque de dévoiler son statut illicite. Voici certains facteurs mentionnés dans les lignes directrices et qu'il convient d'étudier:

i) Préciser la durée de résidence au Canada, après laquelle le droit d'établissement pourrait plus probablement être octroyé. Quelle pourrait être cette durée? Cinq ans? Dix ans? Cette période devrait-elle être assez longue pour que peu d'immigrants éventuels soient tentés de rester au Canada illégalement dans l'espoir de "tuer le temps"?

ii) Préciser les circonstances entourant l'illégalité du statut. Par exemple, un visiteur venu rendre visite à un parent malade et qui a prolongé son séjour pour en prendre soin pendant une longue maladie pourrait être traité plus favorablement qu'une personne qui est simplement demeurée au Canada parce qu'elle avait de meilleures perspectives d'emploi.

iii) Préciser les conséquences qu'un renvoi pourrait avoir sur d'autres facteurs, par exemple, lorsque des enfants sont nés au Canada ou y ont étudié pendant plusieurs années. Il faudrait aussi tenir compte de la situation où se trouveraient les employeurs ou les employés d'un immigrant illégal ou d'autres personnes qui pourraient souffrir de son renvoi.

iv) Préciser les moyens de contribuer à la vie communautaire. Si l'intéressé a contribué activement à aider les autres, on peut raisonnablement en déduire qu'il deviendra un bon citoyen, mais, naturellement, il se peut fort bien que les immigrants illégaux hésitent à participer à des activités évidentes.

v) Préciser les moyens de collaborer avec les agents d'immigration et d'exécution de la Loi. Le fait de communiquer des renseignements pouvant mener à la mise en accusation de "passeurs" d'immigrants illégaux et d'employeurs qui les embauchent sciemment devrait être considéré comme un facteur très positif lorsqu'on étudie le bien-fondé d'une demande de résidence permanente.

d) D'autres "façons de procéder" visant à inciter les immigrants illégaux à se présenter peuvent être aussi étudiés. Selon une de ces formules, ces derniers pourraient être autorisés à présenter leurs demandes de façon anonyme par l'intermédiaire d'un agent. Une décision favorable pourrait être rendue, à condition que les faits invoqués puissent être vérifiés et qu'il n'y ait aucun autre fait

pertinent qui inciterait à modifier la décision. Une autre de ces formules, définie par un analyste des programmes d'amnistie appliqués dans un certain nombre de pays, a été adoptée par les Pays-Bas à l'occasion de l'amnistie accordée en 1975:

> (Traduction libre) Selon les dispositions, il n'y avait rien à perdre; si la personne concernée était admissible, elle obtenait ses documents; sinon, le gouvernement des Pays-Bas détruisait sa demande et oubliait qu'elle l'avait présentée (North. 1979).

Des décisions possibles, fondées sur les renseignements fournies par des tierces parties, étaient prévues dans le cadre du Projet 97. Les requérants étaient aussi autorisés à expliquer, de façon anonyme et directement aux agents d'immigration la situation dans laquelle ils se trouvaient.

e) Pour inciter les immigrants illégaux à se présenter aux autorités, il serait souhaitable d'offrir des avantages à ceux dont la demande a été rejetée, mais qui se sont présentés de leur propre initiative, par rapport à ceux qui ont été retracés par suite de l'application de mesures d'exécution de la Loi. Par exemple, dans le premier cas, la personne pourrait être autorisée à présenter sa demande de résidence permanente à l'étranger ou à revenir immédiatement au Canada à titre de visiteur, tandis que dans le second cas, on pourrait interdire à la personne concernée l'une ou l'autre de ces

possibilités, à moins qu'elle n'obtienne une permission spéciale du Ministre.

f) Il est possible que les immigrants illégaux soient dissuadés de se présenter de leur propre initiative pour solliciter la résidence permanente grâce à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires parce qu'ils savent que ces pouvoirs seront exercés par des fonctionnaires chargés de l'exécution de la Loi. Quelqu'un d'autre devrait-il procéder à la prise de décision? Des arbitres? La Commission d'appel de l'immigration? Un organisme consultatif spécial auprès du Ministre?

g) Il faudrait peut-être aussi se demander si ceux qui se présentent de leur propre initiative devraient tout de même être poursuivis. Il y a eu infraction à la Loi, et la collaboration subséquente du coupable pourrait être prise en considération au regard de la peine infligée. Par contre, il ne conviendrait peut-être pas d'encombrer les tribunaux de poursuites qui aboutiraient probablement à des sanctions nominales.

III CONTROLE AUX POINTS D'ENTRÉE

1. Introduction

a) Une étude a été effectuée récemment dans le district de Toronto sur les étrangers susceptibles d'être expulsés et a donné les résultats suivants(toutes les proportions sont approximatives):

- 77% avaient entre 20 et 35 ans;
- 77% étaient célibataires;
- 5% ont eu des enfants au Canada;
- 95% avaient été admis au Canada légalement;
- 88% avaient obtenu, à leur arrivée, des permis de séjour de trois mois ou moins;
- 83% étaient arrivés par avion;
- Sauf pour les É.-U., les trois groupes les plus importants venaient de la Jamaïque (28%), de la Guyane (16%) et du Portugal (8%);
- 66% exerçaient un emploi (surtout comme préposés à l'entretien, concierges et employés de maison, et aussi dans des hôtels, des restaurants, des usines et dans l'industrie).

Ces proportions sont tout au moins compatibles avec les vues selon lesquelles la plupart des immigrants illégaux au Canada sont jeunes et célibataires, y sont admis légalement à titre de visiteurs, mais prolongent indûment leur séjour pour bénéficier de

meilleures possibilités économiques que celles qui leur sont offertes dans leur pays d'origine.

Les formalités actuelles, aux points d'entrée, exigent que les personnes sollicitant l'autorisation de séjour au Canada subissent l'"examen primaire global" (EPG), effectué par un agent des douanes (de 20 à 30 secondes). Si celui-ci flaire des problèmes liés à l'immigration, il renvoie la personne concernée à l'examen secondaire effectué par un agent d'immigration qui lui fait subir un interrogatoire plus poussé. Il n'y a aucun système d'inspection au moment du départ du Canada (aux États-Unis non plus).

b) Ce système a surtout été conçu comme moyen de "faciliter" les formalités afin de réduire les inconvénients auxquels il faudrait faire face si chaque personne qui souhaite entrer au Canada devait subir un examen plus poussé effectué par un agent d'immigration. La moindre augmentation du temps consacré à l'examen de chaque personne peut entraîner de graves inconvénients pour tous les voyageurs légitimes, sans oublier un grand nombre de citoyens canadiens. L'afflux des passagers aux aéroports peut aussi poser de graves problèmes, s'il n'est pas soigneusement contrôlé. Les voyageurs arrivent habituellement par vague, et les gros avions au cours des périodes de pointe. Tous les retards et les inconvénients dans les modalités de traitement peuvent aussi influer négativement sur l'industrie du tourisme, qui est très importante pour notre économie.

2. Examen primaire global

a) Le Conseil a recommandé qu'une plus grande importance soit accordée aux aspects relatifs à l'immigration, pendant l'examen primaire global, en améliorant la formation des agents des douanes en matière d'immigration ou en les faisant accompagner par des agents d'immigration. L'insuffisance de la formation que reçoivent les agents des douanes au regard de l'immigration a récemment été admise. Le dernier rapport du Vérificateur général fait état des erreurs et de l'incompétence de certains agents des douanes qui procèdent à l'EPG. Des mesures ont été prises pour donner aux agents une meilleure formation, et des études portent sur d'autres façons de procéder.

b) Toutefois, si l'examen primaire devait être effectué à la fois par l'agent des douanes et l'agent d'immigration, il faudrait s'attendre à ce que, grosso modo, les frais et les délais soient doublés. Lorsque l'on examine les méthodes de contrôle à l'entrée, il ne faut pas oublier les données précédentes portant que 95% des personnes qui se trouvaient illégalement au Canada avaient, de fait, été admises légalement, surtout à titre des visiteurs autorisés à séjourner jusqu'à trois mois, mais qui avaient prolongé ce séjour sans autorisation. Il faut également tenir compte du fait que le Canada accueille chaque année plus de 40 millions de visiteurs (85 millions d'arrivants si l'on compte également les Canadiens); aussi, tout changement à la façon de procéder vis-à-vis chacune de ces personnes aura des répercussions "gigantesques".

3. Contrôles de sortie

a) Si, de fait, la grande majorité des illégaux au Canada n'y entre pas illégalement, mais légalement à titre de visiteur pour ensuite prolonger ce séjour sans autorisation, existe-t-il un moyen de vérifier les allées et venues de ces visiteurs pour s'assurer qu'ils quittent effectivement le Canada une fois leur autorisation expirée? Évidemment, il ne suffit pas de savoir qu'un visiteur a indûment prolongé son séjour. Il faut trouver et renvoyer la personne en cause. Cependant, nous aurions une meilleure idée du nombre d'illégaux au Canada, et, comme l'identité de plusieurs d'entre eux serait connue, les mesures d'exécution de la Loi seraient plus efficaces.

b) Avant 1970, tous les visiteurs, à l'exception des ressortissants américains, devaient remplir une fiche d'entrée. Au moment du départ, ils devaient remettre aux agents d'immigration la partie qu'ils avaient conservée. Cette façon de procéder n'a pas donné les résultats attendus, car les formulaires étaient simplement déposés dans un contenant prévu à cette fin et ne faisaient l'objet d'aucun contrôle. Bon nombre ne remettaient pas leur feuille, que ce soit à dessein ou par négligence. Enfin, des formulaires étaient remis aux agents d'immigration par un ami du titulaire qui se rendait à l'étranger afin de laisser croire que la personne en question avait quitté le Canada.

c) Pour être valable, un système visant à déterminer la présence d'illégaux en assurant un contrôle à l'arrivée et au départ doit être presque "parfait". Si le système peut être contourné ou donne des résultats erronés, des ressources limitées et indispensables peuvent être gaspillées et elles sont consacrées à chercher des illégaux qui, de fait, ont quitté le Canada. Même si cette formule de contrôle était exhaustive et précise, elle ne permettrait pas d'enregistrer une personne qui, par exemple, aurait été légalement admise au Canada pour ensuite entrer illégalement aux États-Unis. Si l'on considère le nombre de visiteurs et le nombre de points d'entrée répartis sur un vaste territoire, la mise en place d'un système parfaitement fiable d'enregistrement constitue une tâche assez difficile.

d) Il serait essentiel qu'un tel système comprenne un examen des visiteurs au départ comme à l'arrivée. Actuellement, la Loi sur l'immigration ne comprend aucune disposition en vertu de laquelle les personnes quittant le Canada peuvent être examinées. En outre, ces personnes n'ont à l'heure actuelle aucune raison de vouloir collaborer avec les agents d'immigration en se soumettant à un examen volontaire. Encore une fois, les inconvénients d'un tel système pour toutes les personnes quittant le Canada (y compris les Canadiens) et pour le mouvement des passagers dans les aéroports ainsi que les coûts entraînés par le fait d'avoir à doubler le nombre d'entrevues d'immigration au point d'entrée devraient être soupesés au regard des avantages prévus.

e) Le Conseil a recommandé que les ressortissants américains soient dispensés du contrôle complet proposé à l'arrivée et au départ. Toutefois, un nombre considérable de citoyens américains sont renvoyés chaque année parce qu'à titre de visiteurs ils ont indûment prolongé leur séjour ou parce qu'ils ont travaillé illégalement. Une telle dispense pourrait aussi réduire l'efficacité du système de contrôle en facilitant l'entrée et la sortie des personnes non dispensées de l'examen. Par exemple, des personnes pourraient entrer en voyageant à bord du même véhicule que des citoyens américains pour ainsi passer complètement inaperçus.

f) Néanmoins, un système complet de contrôle de sortie pourrait comporter plus d'avantages que d'inconvénients. De toute façon, il serait peut-être possible de prendre des mesures pour améliorer le système de documentation ainsi que le "suivi" des visiteurs même si cela était fait uniquement au hasard. Par exemple, on pourrait envisager à nouveau de munir de documents les visiteurs selon la ligne de conduite d'avant 1970 en prévoyant, en plus, des peines en cas de non-respect des exigences. Il pourrait s'agir d'une infraction, punissable à l'éventuel retour de la personne concernée ou cette dernière se verrait simplement refuser l'admission à l'avenir pour ne pas avoir respecté les exigences.

4. Systèmes électroniques

a) Le Conseil a recommandé que le système de contrôle de sortie soit mis en oeuvre grâce à du matériel électronique:

> ... afin que les fonctionnaires à l'immigration au Canada aient dans leur dossier les données relatives à l'identité, au pays d'origine et au nombre d'étrangers qui entrent au Canada, qui en sortent ou qui sont censés le quitter.

Même si l'on accordait une plus grande importance aux systèmes électroniques pour emmagasiner l'information, il n'en faudrait pas moins continuer d'examiner les visiteurs au départ pour que le contrôle de sortie soit tout à fait efficace.

b) A l'heure actuelle, l'Immigration dispose d'un système de renseignements informatisé à tous les principaux points d'entrée. Ce système sert surtout à donner des listes de signalement et à vérifier le statut de personnes qui se trouvent au Canada ou qui cherchent à y entrer. Il comprend, par exemple, les noms des personnes renvoyées du Canada depuis 1973, ceux des visiteurs dont l'entrée a été signalée, ceux des personnes qui font l'objet de mesures d'exécution de la Loi et ceux d'autres personnes non admissibles comme les terroristes. Ce système fait constamment l'objet d'amélioration. Cependant, on estime qu'un système complètement informatisé comme celui recommandé par le Conseil coûterait au contribuable environ vingt millions de dollars.

c) Même si un moyen de détection global et "parfait" pouvait être conçu, il pourrait toujours y avoir des problèmes de fonctionnement. Qui, en demandant le solde de son compte en banque ou en réservant une place sur l'avion, ne s'est jamais fait répondre que "le système

est en panne"? D'ordinaire, les tâches essentielles peuvent quand même être accomplies. Mais que doit faire l'examinateur lorsque les passagers de plusieurs vols arrivent ou partent en même temps? Faudrait-il remplir des documents à la main pour vérification et surveillance ultérieures? Si des arrivants ne font l'objet d'aucun contrôle, le système n'est plus parfait. Évidemment, il ne faut pas établir de système en supposant que le matériel tombera en panne. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les machines peuvent parfois être en panne en raison de problèmes mécaniques ou humains.

IV EXÉCUTION DE LA LOI AU CANADA

1. Rôle plus actif de l'exécution de la Loi

a) Le Conseil a présenté la recommendation suivante:

> Emploi et Immigration Canada devrait jouer plus activement son rôle qui consiste à faire respecter la Loi en cherchant à débusquer les immigrants illégaux, faute de quoi cette responsabilité devrait retourner aux autorités chargées de l'exécution de la Loi.

Le Conseil a constaté un manque d'uniformité dans les différentes régions du Canada dans l'application de la Loi. Toutefois, il a noté qu'en général les agents avaient tendance à réagir (p. ex. aux "tuyaux" des informateurs) plutôt que de chercher activement les illégaux. L'analyse dont il est question ci-dessus corrobore ce point de vue. Selon cette analyse, quelque 38% (316) des étrangers passibles de renvoi ont été dénoncés par des informateurs et 45% (369) ont été signalés par la police de Toronto.

b) Néanmoins, il ne faudrait pas indiscutablement présupposer qu'une politique d'exécution de la Loi à caractère "réagissant" entraîne nécessairement un nombre insuffisant d'activités dans ce domaine. Il faut tenir compte du genre de personnes qui violent la Loi. Comme l'infraction n'a pas un caractère ponctuel, mais plutôt permanent en raison du "statut", les chances que la personne concernée soit retrounée sont relativement élevées. C'est particulièrement le cas dans une société très organisée où les contacts avec des agents gouvernementaux sont assez réguliers.

Même en appliquant une telle politique, l'Immigration affecte actuellement à plein temps plus de 100 agents à des tâches d'investigation (ainsi qu'un nombre beaucoup plus grand d'entre eux à temps partiel). Au cours de 1981, les agents de la Commission ont mené quelque 75 000 investigations.

c) Pour toute mesure d'exécution de la Loi appliquée sur une grande échelle, il faut examiner la question des priorités pour ce qui concerne la répartition des ressources. Par exemple, dans le cas de l'application de la Loi (infraction criminelle) par les forces policières, plusieurs infractions ne font l'objet d'aucune investigation, mis à part le fait d'enregistrer la plainte de la victime (le vol par effraction dans les résidences en constitue l'exemple principal). Dans le contexte de l'exécution de la Loi sur l'immigration, le fait de se fier surtout à des informateurs et à des renseignements fournis par la police est économiquement très rentable. Les chances de succès de chaque enquête entreprise sont très élevées. En outre, une fois un illégal retrouvé, la procédure menant à son renvoi est strictement suivi. A cette étape, il est rare que l'on fasse preuve de clémence grâce à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

d) Il faut également considérer ce que peut entraîner pour la Commission le fait de "chercher plus activement à débusquer les immigrants illégaux". Puisque aucun événement ou incident particulier ne fait l'objet d'investigation, une méthode plus active

suppose une investigation fondée seulement sur des soupçons, et, en corollaire, certains groupes seraient visés, dont des minorités visibles. Puisque les plus hauts pourcentages d'illégaux se sont trouvés par le passé parmi les visiteurs de la Jamaïque, de la Guyanne et du Portugal, il faudrait, en vertu de cette méthode plus active, infiltrer ces communautés ethniques et y effectuer des descentes. Les Canadiens sont-ils prêts à tolérer une telle façon d'agir de la part de fonctionnaires? De même, puisque les illégaux ont tendance à travailler dans certains secteurs industriels, il faudrait s'attendre à ce que des descentes soient effectuées dans des hôtels, des usines, etc... qui emploient un grand nombre de personnes de certaines origines ethniques. Là encore, les Canadiens pourront se demander s'il est souhaitable que les fonctionnaires mettent l'accent sur ce genre d'activités. Enfin, rien ne garantit qu'une méthode plus active d'exécution de la Loi contribuerait pour la peine à augmenter le nombre d'immigrants illégaux qu'on pourrait retrouver. En résumé, il faut soupeser les coûts et les effets négatifs au point de vue des relations communautaires par rapport aux avantages éventuels à tirer de cette méthode.

e) Pour mettre en oeuvre une politique d'exécution de la Loi vraiment plus dynamique, il faudrait envisager d'accorder plus de pouvoir aux investigateurs en modifiant la législation. A l'heure actuelle, les agents d'immigration n'ont pas le pouvoir de fouiller et de confisquer. De même, rien dans la Loi n'oblige les individus à

collaborer avec les investigateurs. Les investigations sur les travailleurs illégaux sont difficiles à mener, car les agents n'ont même pas le pouvoir d'obliger les employeurs à produire les dossiers personnels de leurs employés. Lorsqu'on évalue la possibilité qu'une législation puisse brimer la liberté des Canadiens, on se demande habituellement si le mal à combattre est si important pour justifier une action de cette envergure.

f) Toutefois, même s'il n'y a pas de changement radical en faveur d'une méthode plus active d'exécution de la Loi, des améliorations peuvent être apportées (et le sont) dans le cadre de la politique actuelle. Dans son dernier rapport, le Vérificateur général faisait récemment des observations sur l'absence de rationalisation dans le domaine de l'exécution de la Loi. Il préconisait l'élaboration d'objectifs plus clairs pour les investigateurs. Par suite de ce rapport, la Commission a procédé à un réexamen complet de la fonction "investigation", ce qui a amené l'élaboration de nouveaux cours de formation et guides d'instruction traitant de cette activité. En outre, certaines ressources ont été réaffectées afin de mettre l'accent sur l'exécution de la Loi. Il faut, avant toute chose, connaître la réaction du public à la question de savoir quelle importance accorder à l'exécution de la Loi (et, à cet égard, les domaines pour lesquels les ressources pourraient être diminuées).

2. Organismes d'exécution de la Loi

a) Il faut remarquer qu'en vertu de la Loi, il incombe également à la police de retrouver et d'arrêter les immigrants illégaux. Rien n'empêche les forces policières de chercher activement les illégaux si elles jugent qu'elles doivent s'occuper de ce problème. Cependant, la pratique actuelle montre qu'elles ne considèrent pas ce problème comme étant très prioritaire.

b) Contre le fait de remettre la responsibilité d'appliquer la Loi sur l'immigration à d'autres organismes d'exécution de la Loi, il faut également faire valoir l'argument suivant: comme la plupart des délinquants ne sont pas des criminels, il faut faire preuve de souplesse en traitant les cas et bien connaître les procédures et formalités en matière d'immigration. Certaines forces de police ont fait l'objet de violentes critiques en raison du manque de discernement à l'égard de groupes minoritaires. Un accroissement des activités de la police dans ce domaine pourrait bien contribuer à augmenter le nombre d'accusations de "harcèlement" pour nuire aux activités consacrées traditionnellement à la lutte contre le crime.

c) Toutefois, il ne fait pas de doute que la collaboration entre les fonctionnaires de l'Immigration et les organismes d'exécution de la Loi est indispensable. Des pourparlers menés actuellement visent à préciser la façon de procéder à des investigations de concert avec les forces de police. Au cours de certaines investigations, s'il est prévu que des situations peuvent comporter des dangers, c'est la police qui pourrait être appelée à poursuivre l'investigation.

3. Dactyloscopie

Le Conseil a recommandé que tous les étrangers expulsés se soumettent à la dactyloscopie (empreintes digitales) et que les renseignements à leur sujet soient mis à la disposition des organismes d'exécution de la Loi. Il semble que cette recommendation se fonde sur des renseignements indiquant que les criminels qui ont été expulsés reviennent au Canada en utilisant un autre nom et ne peuvent être identifiés avec certitude. De fait, les renseignements concernant tous les étrangers expulsés sont introduits dans le système informatisé de "signalements" de la Commission (dont il est question ci-dessus).

En vertu de la Loi, la Commission peut recourir à la dactyloscopie, mais la politique est de l'utiliser uniquement si la personne concernée a été condamnée pour une infraction criminelle ou s'il existe de bonnes raisons de croire qu'elle reviendra au Canada sans l'autorisation nécessaire. Il faut également se rappeler que la dactyloscopie est un moyen de contrôle ou d'exécution de la Loi à portée limitée, car il faut toujours une deuxième série d'empreintes digitales aux fins de comparaison. En d'autres termes, une personne ne peut être identifiée à l'entrée ou une fois retrouvée à moins qu'on ne puisse l'obliger à se soumettre à la dactyloscopie à ce moment-là. Les fonctionnaires de la Commission ont indiqué qu'en pratique le nombre total de problèmes réels d'identification est très limité.

4. Poursuites contre des employeurs

a) Le Conseil a souligné que même si le fait d'offrir "sciemment" un emploi à un illégal constitue une infraction, il est difficile de faire condamner les coupables. Comme il est difficile d'établir si le geste a été accompli "sciemment", le conseil propose ce qui suit:

> Des lignes directrices plus précises devraient être établies pour indiquer aux employeurs ou aux syndicats les pièces d'identité qu'ils doivent exiger de leurs employés éventuels.

Le Conseil a aussi recommandé une stricte application de la Loi après une campagne de publicité.

b) Il ne fait pas de doute que l'application de la Loi donne les meilleurs résultats dans le domaine du travail illégal. La possibilité d'obtenir un emploi est probablement le facteur qui motive le plus les illégaux à entrer ou à demeurer au Canada. La Commission a déjà entrepris des campagnes de publicité ainsi que la diffusion de brochures visant à informer les employeurs des exigences de la Loi sur l'immigration pour ce qui concerne l'embauchage. Toutefois, il est difficile, en utilisant les systèmes conventionnels de la poste, d'atteindre bon nombre d'employeurs (p. ex. ceux des employés de maison). Les gros employeurs embauchent rarement des illégaux. En outre, des employeurs peuvent sciemment avoir recours à des illégaux parce que leurs exigences salariales sont peu élevées. La difficulté est de prouver devant un tribunal que l'employeur a agi sciemment.

c) L'article 97 de la Loi dispose:

(1) Quiconque engage une personne, autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent, en sachant que la présente loi ne l'autorise pas à prendre un tel emploi, commet une infraction..."

Le paragraphe (2) précise la restriction "en sachant", car il dispose que l'employeur est réputé savoir, lorsqu'il n'a pas exercé "une diligence raisonnable pour connaître" la situation de l'intéressé. Néanmoins, il n'est pas facile de mener des poursuites à bonne fin, car seulement 27 condamnations ont été prononcées au cours de la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Il semble qu'à cet égard la législation devrait être modifiée.

d) Une façon de procéder consisterait à supprimer complètement la restriction "en sachant..." pour que l'infraction soit automatiquement punissable. Cependant, en raison de cette approche, des injustices pourraient être commises à l'endroit d'employeurs de bonne foi. De telles injustices pourraient être atténuées en engageant des poursuites uniquement après une analyse poussée du cas, mais l'engagement à recourir à un pouvoir de façon modérée constitue rarement un argument favorable à l'établissement de ce pouvoir. Enfin, la suppression complète de la restriction "en sachant..." pourrait rendre l'article nul en vertu de la clause de la Charte canadienne des droits et libertés qui donne à toute personne le droit "d'être présumée innocente".

e) Une autre façon de procéder, qui permettrait probablement d'éviter de contrevenir à la Charte, serait de supprimer l'expression "en sachant..." tout en adoptant une méthode simple de déterminer si l'employé éventuel est autorisé ou non à travailler. Par exemple, le paragraphe (2) de l'article 97 pourrait être remplacé par un libellé semblable à celui-ci:

> (2) Tout employeur peut vérifier le statut d'un employé éventuel en écrivant au Centre d'Immigration du Canada le plus près et en précisant le nom, l'adresse et les numéros des documents pertinents de l'employé éventuel.

Afin d'éviter des retards ainsi que les inconvénients et difficultés qui en découlent pour l'employeur et l'employé (et d'assurer que la Commission réponde rapidement à de telles demandes), un alinéa supplémentaire pourrait se lire comme suit:

> (2)a) Tout employeur qui demande une vérification de statut aux termes du paragraphe (2) et qui n'a pas reçu de réponse par écrit dans les cinq jours ouvrables pourra légitimement invoquer ce fait pour se défendre si une accusation est portée contre lui en vertu du paragraphe (1) à moins que ledit employeur embauche cet employé tout en sachant qu'il n'est pas autorisé à travailler au Canada.

Évidemment, cette disposition constituerait un nouveau fardeau pour les employeurs qui devrait procéder régulièrement à des vérifications ainsi que pour la Commission qui devrait y consacrer les ressources nécessaires. Le problème est-il assez grave pour justifier l'adoption de mesures si importantes? Les Canadiens iraient-ils jusqu'à accepter une carte d'identité obligatoire pour tous aux fins d'embauchage?

f) Pour que les poursuites donnent des résultats, il faudrait également que la législation oblige les employeurs à produire sur demande à un agent d'immigration leurs dossiers pour inspection. Plusieurs des observations faites ci-dessus pour ce qui concerne les méthodes plus actives d'exécution de la Loi pourraient également s'appliquer dans ce cas-ci.

g) En matière d'exécution de la Loi, il existe cependant un aspect négatif lié à la poursuite des employeurs. Plusieurs de ces poursuites sont inutiles, car l'immigrant illégal doit habituellement être autorisé à demeurer (et à travailler) pendant un certain temps puisqu'il est souvent le seul témoin.

5. Numéro d'assurance sociale

a) Le Conseil a recommendé d'entreprendre une étude pour déterminer comment rendre plus sûr le système des cartes d'assurance sociale. Des questions ont été soulevées concernant le commerce de ces cartes sur le "marché noir" et la possibilité d'en produire de fausses.

b) Il serait possible d'apporter certaines améliorations, mais le NAS a une importance limitée. Actuellement, l'employé n'est pas tenu de de montrer à l'employeur sa carte d'assurance sociale, mais simplement de lui fournir un numéro (NAS) dans les trois jours suivant le début de l'emploi. L'analyse effectuée à Toronto sur les étrangers passibles d'expulsion a révélé que 55% d'entre eux

n'avaient utilisé aucune carte ni numéro d'assurance sociale et que seulement 4% avaient employé un numéro fictif. Par ailleurs, 14% se sont servis d'une carte empruntée, 16% ont présenté leur propre carte et 10% uniquement disposaient d'une carte volée ou fausse.

c) Il pourrait être utile d'imprimer sur la carte d'assurance sociale un avis portant qu'elle ne constitue pas une autorisation de travailler au sens de la Loi sur l'immigration.

V EXIGENCES CONCERNANT LA PROROGATION DU VISA DE VISITEUR

1. Introduction

a) Le Conseil a recommendé que:

> le Ministre maintienne la politique actuelle pour ce qui conerne l'exigence relative au visa de visiteur.

Il n'a pas fait d'autres observations à ce sujet.

b) A plusieurs points de vue, l'exigence relative au visa de visiteur constitue la mesure de contrôle la plus efficace. Elle permet de filtrer à l'étranger les requérants de sorte qu'au moins la plupart des visiteurs qui ne sont manifestement pas de bonne foi peuvent être écartés. L'absence de l'exigence relative au visa peut être considérée comme un "facteur d'attirance" important dans le cas des chômeurs se trouvant dans des pays non industrialisés. Même en exerçant un emploi mal payé au Canada pendant quelques années, un travailleur illégal peut accumuler des sommes qu'il ne pourrait même pas rêver d'amasser dans son pays d'origine. Lorsque l'entrée est refusée à l'étranger, le contrôle est efficace et n'entraîne pas de frais de transport, comme cela se produit dans le cas du "visiteur" qui est refoulé au point d'entrée, ni de frais au Canada au chapitre de l'exécution de la Loi et du renvoi après qu'un visiteur a prolongé indûment son séjour. L'examen à l'étranger permet également de retarder la décision en attendant les résultats des vérifications des antécédents personnels (casier judiciaire, etc.).

2. Politique actuelle

a) Selon la Loi, les ressortissants de tous les pays doivent obtenir un visa de visiteur pour être admis au Canada à moins qu'il soit citoyen d'un pays dont le nom est expressément mentionné sur la liste de dispenses. En fait, environ 80 pays figurent actuellement sur cette liste. Mis à part les visiteurs des États-Unis, en 1981, 85.5% des visiteurs provenaient de pays figurant sur la liste de dispenses et 14.5% étaient munis d'un visa de visiteur.

b) Par le passé, les critères sur lesquels on s'est fondé pour accorder les dispenses ont varié. Ils tenaient compte de la tradition, de l'histoire, des liens économiques et culturels, du nombre de visiteurs, d'accords bilatéraux ou de réciprocité.
Plus récemment, c'est-à-dire depuis 1977, un critère a pris de plus en plus d'importance pour évaluer si les ressortissants d'un pays doivent être dispensés de l'exigence relative au visa: il s'agit du nombre de visiteurs de ce pays à l'endroit desquels des mesures d'exécution de la Loi doivent être prises.

3. Problèmes

a) En 1981, le taux de renvoi, soit le nombre de renvois par 100 visiteurs admis, était légèrement supérieur à 5 dans le cas de la Guyanne (443 renvois pour 8 647 visiteurs). Suivait la Jamaïque avec un taux légèrement inférieur à 4 (967 renvois pour 24 803

visiteurs). Viennent ensuite tous les autres qui ont un taux inférieur à 1 renvoi pour 100 visiteurs. Le Portugal, la Grèce et Trinidad et Tobago ont des taux se situant entre 0,1 et 1. Faudrait-il supprimer de la liste de dispenses le nom des pays pour lesquels le taux de renvoi est élevé?

b) En octobre 1981, la dispense concernant le visa de visiteur a été supprimée dans le cas de l'Inde en raison d'une augmentation sans précédent du nombre de ressortissants de ce pays qui revendiquaient le statut de réfugié, ce qui avait commencé à nuire au processus de reconnaissance du statut de réfugié au Canada. A ce moment, l'exigence relative au visa a également été considérée dans le but de protéger les ressortissants de l'Inde contre l'exploitation par des "consultants" et agents de voyage sans scrupule dans ce pays. A l'étranger, on s'est employé à améliorer la capacité de traitement des demandes de visa en augmentant le personnel et en essayant de donner le service le même jour pour les requérants qui se présentaient en personne au haut-commissariat à New Delhi. Malgré des problèmes réguliers liés à la vérification des documents, plus de 1 000 visas ont été délivrés chaque mois et le taux de refus est légèrement inférieur à 20%.

4. <u>Visiteurs parrainés</u>

a) Le fait d'exiger un visa aura des effets positifs pour les visiteurs authentiques puisque l'examen au Canada pourra être moins rigoureux

étant donné qu'il y a déjà eu préexamen. Toutefois, monsieur Axworthy a exprimé quelques réserves sur l'effet de cette mesure dans le cas des pays où les citoyens canadiens et les résidents permanents ont de nombreux parents et amis. Dans les cas d'urgence (maladie grave, décès ou autres), l'obligation d'obtenir un visa pourrait retarder le voyage et causer beaucoup d'inconvénients à tous les intéressés.

b) Une solution possible, qui reste à explorer, est le principe du visiteur "parrainé". Il s'agirait de permettre aux citoyens canadiens d'obtenir, au Canada, un visa de visiteur pour un parent ou un ami qui se trouve à l'étranger. A l'arrivée, le visiteur serait muni de documents spéciaux, et il incomberait au "parrain" de veiller à ce que le visiteur quitte le Canada précisément à la date convenue. Toutes les vues et propositions concernant les problèmes et solutions possibles en la matière seront les bienvenues.

VI CONCLUSION

Le présent document traite d'un grand nombre de problèmes et de solutions. Aucune décision n'a encore été prise. Par suite de nos consultations, d'autres problèmes seront sans doute soulevés et d'autres solutions proposées.

L'immigration est en grande partie un processus dynamique et typiquement humain qui a toujours contribué à façonner notre mode de vie au Canada. C'est pourquoi il est particulièrement important que la base des consultations soit la plus large possible afin de pouvoir élaborer les dispositions appropriées en la matière, qui pourront recevoir ainsi l'appui d'une grande partie du public.

Vous comprendrez dès lors qu'il importe au plus point d'obtenir vos vues à ce sujet.

W.G. Robinson